

Evaluering af planloven m.v. 2021

Marts 2021



Evaluering af planloven m.v. 2021
Marts 2021



Bolig- og Planstyrelsen
Landsplanlægning & Tilsyn

www.bpst.dk

Layout og grafik: Bolig- og Planstyrelsen
Fotos: Unsplash og Colorbox

Publikationen kan hentes på
www.planinfo.dk

Indhold

Kapitel 1 Evaluering af planloven 2020	3
Kapitel 2 Grøn omstilling, bæredygtighed og styrket natur	13
Kapitel 3 Gode rammer for landsbyernes og landdistrikternes udvikling	31
Kapitel 4 Byudvikling og detailhandel	51
Kapitel 5 Nye udviklingsmuligheder ved kysterne og for turisme	81
Kapitel 6 Gode rammer for virksomheder i byerne	105
Kapitel 7 Landsplanlægning og samarbejdet med kommunerne	117
Kapitel 8 Mere enkel og strategisk planlægning i kommunerne	129
Kapitel 9 Digitalisering af planer og data	145
Kapitel 10 Klagesystemet	153



Evaluering af planloven 2020

Indledning

Som opfølgning på aftale om "Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet" mellem Socialdemokratiet, Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti blev der i 2017 gennemført en lang række ændringer i planloven. Samtidig blev naturbeskyttelseslovens regler om strandbeskyttelse, klitfredning og sø- og åbeskyttelseslinjen ændret, og der blev etableret nye klagenævn på planområdet og miljøområdet. Partierne aftalte endvidere, at planloven m.v. skal evalueres inden 1. juli 2020. Folketinget er orienteret om, at evalueringen er udskudt på grund af Covid-19 og derfor først offentliggøres i 1. kvartal 2021.

Ansvaret for planloven m.v. er ved kgl. resolution af 21. januar 2021 overført fra erhvervsministeren til indenrigs- og boligministeren. Erhvervsstyrelsens opgaver vedrørende planloven m.v. er i den forbindelse overført til Bolig- og Planstyrelsen.

Formålet med ændringerne af planloven var at give kommunerne øget råderum og en række nye muligheder i planlægningen, som kan understøtte lokale initiativer og udvikling. Ændringen havde bl.a. til formål at give nye udviklingsmuligheder i kystområderne og i landdistrikterne til fremme af bosætning, erhverv og turisme, bedre rammer for produktionsvirksomheder, bedre udviklingsmuligheder for detailhandel og øgede muligheder for anvendelsen af sommerhuse. Desuden blev der indført mere fleksible rammer for byudvikling, og kommunernes og erhvervslivets efterspørgsel efter mere smidig administration blev søgt imødekommet ved, at kommunerne kan tilrettelægge kortere og mere effektive planprocesser. Ændringen af planloven havde også til formål at forstærke indsatsen i kommunerne for større og bedre sammenhængende naturområder baseret på Grønt Danmarkskort. Endelig blev der indført en række yderligere umiddelbare rettigheder for borgere og virksomheder i landzonen for at fremme vækst og udvikling i landdistrikterne. Ved ændringen af planloven blev der lagt vægt på at give kommunerne større ansvar for at foretage afvejningen af de samfundsmæssige interesser i arealplanlægningen, så beslutningerne i højere grad bliver truffet tæt på dem, de vedrører, og der sikres forudsigelige rammer for borgerne og virksomheder ud fra lokale behov og hensyn.

Ændringen af naturbeskyttelseslovens regler om strandbeskyttelse m.v. har tilsvarende givet borgere, turismevirksomheder, foreninger og kommuner nye muligheder for udvikling uden at tilsidesætte afgørende hensyn til beskyttelsen af natur og landskab.

Planloven er løbende justeret siden ændringerne i 2017. I 2018 blev der givet bedre rammer for kommunernes planlægning for at beskytte mod oversvømmelse og erosion. Der blev også indført krav til kommunerne om strategisk planlægning for landsbyer. I 2020 er der indsat supplerende krav til kommuneplanens redegørelse for Grønt Danmarkskort og en forkortet frist for udlæg af sommerhusområder som opfølgning på den politiske aftale fra december 2018 om nye sommerhusområder og styrket naturhensyn. I 2020 er der vedtaget regler om planlægning for boliger på arealer, der er belastet af lugt, og for realisering af forsøgsprojekter for kyst- og naturturisme.

Herudover er vedtaget en række mindre lovændringer, i 2018 bl.a. om nye redegørelseskrav i relation til reglerne om ekspropriation, om bedre rammer for at helårsbebo sommerhuse på mindre øer og om ophævelse af adgangen til i en lokalplan at pålægge tilslutningspligt til et kollektivt varmforsyningsanlæg. Naturbeskyttelseslovens og vejlovgivningens regler om skiltning/reklamer i det åbne land er ligeledes ændret i 2018. I 2020 er reglerne om fleksboliger overført til planloven, fristen for at give dispensation fra lokalplaner til midlertidige opholdssteder til flygtninge er forlænget med to år, ligesom det er besluttet at afskære adgangen til at klage over kommunale fællesprojekter om kystbeskyttelse.

Evalueringen er gennemført i forhold til de politisk aftalte ændringer i planloven og naturbeskyttelsesloven i 2017-2020 og planlovgivningen i øvrigt med fokus på følgende temaer:

- Grøn omstilling, bæredygtighed og styrket natur
- Gode rammer for landsbyernes og landdistrikternes udvikling
- Byudvikling og detailhandel
- Nye udviklingsmuligheder ved kysterne og for turisme
- Gode rammer for virksomheder i byerne
- Landsplanlægning og samarbejdet med kommunerne
- Mere enkel og strategisk planlægning i kommunerne
- Digitalisering af planer og data
- Klagesystemet

Der har været stor interesse for evalueringen af planloven og bred offentlig debat om rammerne for planlægningen. I lyset heraf inviterede erhvervsministeren i december 2019 alle interesserede til at sende forslag til fremtidens planlov. Der er modtaget 94 indspil, hvoraf mange er omfattende og dækker flere af planlovens reguleringsområder. Ikke alle er enige. De modtagne indspil spænder bredt og er et udtryk for, at der helt naturligt er mange forskellige interesser i arealanvendelsen, når det fx drejer sig om produktionserhverv, natur, miljø og grøn omstilling, udviklingsvilkår for turisme, byernes og landsbyernes udvikling, almene boliger, detailhandel, energiplanlægning m.v.

I de modtagne indspil udtrykkes der generelt tilfredshed med planloven og de ændringer, der er foretaget fra 2017 og frem, men der er også mange indspil til, hvordan planloven i endnu højere grad kan imødekomme fremtidens behov i forhold til fx den grønne omstilling, øget urbanisering, udvikling af landdistrikterne og styrket erhvervs- og turismeudvikling. På en række områder er det for tidligt at vurdere effekterne af de nye muligheder i planloven. Fysisk planlægning er langsigtet, og flere regler er indtil nu anvendt i begrænset omfang.

Miljøministeriets bidrag til evalueringen omfatter ændringerne af naturbeskyttelseslovens regler om strandbeskyttelse, klitfredning, sø- og åbeskyttelse og skiltning i det åbne land. Erhvervsministeriet har bidraget med evaluering af spørgsmål relateret til klagesagsbehandlingen i Planklagenævnet, der er placeret i Nævnenes Hus.

Evalueringen omfatter anvendelsen af de nye regler i planloven og i naturbeskyttelsesloven og planlovgivningen i øvrigt samt klagesystemet. Det har været en målsætning at gøre behandlingen af de mange emner i evalueringsrapporten kort og overskuelig. Rapporten suppleres derfor af et [redegørelsesbilag](#), hvor man kan læse mere detaljeret om anvendelsen af de nye muligheder.

Kort om planloven

Formålet med planloven er at sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, medvirker til at værne om landets natur og miljø og skaber gode rammer for vækst og udvikling i hele landet. Planloven skal ifølge formålsbestemmelsen særligt sikre:

- at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner og lokalsamfund,
- at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber og gode rammer for erhvervsudvikling og vækst,
- at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig naturværdi og landskabelig værdi,
- at biodiversiteten understøttes, og at forurening af luft, vand og jord samt støju-lemper forebygges,
- at alsidighed i boligsammensætningen fremmes gennem mulighed for planlægning for almene boliger i byerne, og
- at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet.

Planlovens grundprincipper

- *Rammestyring.* Loven definerer plansystemet med landsplanlægning, kommuneplanlægning og lokalplanlægning. I modsætning til den konkrete regulering af arealer i fx miljø-, bygge- og naturbeskyttelseslovgivningen, indeholder planloven regler for, hvordan kommunerne i samspil med staten og med inddragelse af offentligheden fastlægger arealanvendelsen i Danmark. Formålet er, at kommunerne ud fra en række samfundsmæssige hensyn afvejer og vurderer, hvad der er den mest hensigtsmæssige udvikling for arealanvendelsen.
- Den fysiske planlægning fastlægges af kommunerne i form af kommune- og lokalplaner, men indenrigs- og boligministeren har beføjelser til at fastsætte nationale rammer for kommunernes planlægning, fx for hovedstadsområdet, kystområder, nye sommerhusområder i kystnærhedszonen og linjeføring for gas- og elledninger. Herudover har ministeren på vegne af statslige myndigheder indgrebsbeføjelser, hvis kommunernes planlægning strider mod væsentlige nationale interesser vedrørende vækst og erhvervsudvikling, natur- og miljøbeskyttelse, kulturarvs- og landskabsbevarelse, hensyn til nationale og regionale anlæg og landsplandirektiver.
- *Decentralisering.* Kommunerne har ansvaret for planlægning af udviklingen i kommunen, herunder at koordinere med nabokommuner og inddrage hensynet til de nationale interesser.

- Kommuneplanen består af en hovedstruktur, rammer for lokalplanernes indhold og retningslinjer for arealanvendelsen inden for en række temaer. Kommuneplanen udgør rammen for udarbejdelse af lokalplaner og behandling af ansøgninger om byggeri m.v. i byerne og i landzonen. Kommuneplanen, som udgør rammen for udarbejdelse af lokalplaner og behandling af konkrete sager, skal løbende revideres. Revisionen sker typisk efter en fast kadence. Hvert fjerde år skal kommunerne offentliggøre en strategi for kommuneplanlægningen. Strategien skal indeholde kommunalbestyrelsens vurdering af og strategi for kommunens udviklingsmuligheder og planlægningsbehov samt oplysninger om planlægningen siden den seneste revision af kommuneplanen.
- Kommunerne udarbejder lokalplaner med detaljerede bestemmelser for et områdes anvendelse i forbindelse med ønsker om et større byggeri m.v. Lokalplaner er bindende for den enkelte grundejer.
- *Zoneinddeling.* Planloven inddeler landet i byzoner, landzoner og sommerhusområder. Loven indeholder særlige regler for anvendelse af boliger i sommerhusområder og om landzonetilladelse til byggeri og anlæg i landzonen, herunder hvilke ændringer i landzonen, der ikke kræver tilladelse (de såkaldt umiddelbare rettigheder for borgere og virksomheder).
- Zoneinddelingen skal samle bebyggelse i byområder, forhindre spredt og uplanlagt bebyggelse i det åbne land og dermed sikre en klar grænse mellem by og land. Sigtet er at forbeholde landzonen til jordbrugserhvervene og at tilgodese landskabs- og naturværdier, samtidig med, at egentlig byudvikling sker, hvor planlægningen åbner mulighed for det.
- *Offentlighed.* Loven sikrer, at borgerne inddrages i planprocesser, og at alle planer skal offentliggøres på Plandata.dk for at være gyldige. Det betyder, at alle planer er tilgængelige for borgere og virksomheder.
- *Samspil med anden lovgivning.* Regulering af et areal gennem kommune- og lokalplaner skal følge planlovens formål og afvejning af hensyn, mens specifikke hensyn til fx natur- og miljøområdet fastsættes i anden lovgivning. Planlægningen kan som hovedregel ikke tilsidesætte anden lovgivning. Hvis der fx i en lokalplan planlægges for byggeri på et areal, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens bygge- og beskyttelseslinjer, vil byggeriet forudsætte dispensation eller reduktion af linjen efter naturbeskyttelseslovens regler. Og hvor en lokalplan fx kan forebygge støjproblemer gennem en hensigtsmæssig disponering af arealer, sker sikringen af overholdelse af støjkrav i forbindelse med tilladelse efter miljøbeskyttelsesloven. Derfor er et velfungerende samspil mellem planloven og anden lovgivning vigtig, så det er klart, hvilke konkrete forhold der reguleres hvor, og at reguleringen er sammenhængende.



Fakta om Danmarks areal m.v.

Danmarks areal er på ca. 43.000 km². Danmarks samlede kyststrækning er på ca. 8.700 km.

Befolkningstallet er 5,8 mio. 88 pct. af befolkningen bor i byer og landsbyer med over 200 indbyggere, mens 12 pct. bor i det åbne land og mindre landsbyer. 22 pct. af Danmarks befolkning svarende til 1,3 mio. bor i hovedstadsområdet.

Anvendelsen af Danmarks areal fordeler sig med en andel til landbrug på 60 pct., 13 pct. skov og knap 12 pct. naturarealer. Bebyggede områder og infrastruktur fylder næsten 13 pct. af Danmarks areal, mens de resterende arealer bl.a. er udlagt til råstof-indvinding, parker og andre rekreative områder samt ikke-klassificerede arealer.

Landzone udgør 92,4 pct. af det samlede areal, mens byzone udgør 6,5 pct. og sommerhusområder 1,1 pct. Kystnærhedszonen udgør 25,3 pct. af Danmarks samlede areal svarende til ca. 10.900 km². 93 pct. af landets sommerhusområder ligger inden for kystnærhedszonen. 40 pct. af landets byzonearealer er placeret kystnært.

Læsevejledning

Evalueringsrapporten indeholder ni kapitler, et for hver af de centrale temaer i evalueringen. I hvert kapitel behandles en række temaer af betydning for kapitlets overordnede tema efter følgende struktur:

- Kort om lovgivningen på området og ændringer i planloven m.v. 2017-2020
- Indspil fra interesseorganisationer, virksomheder og borgere m.v. til fremtidens planlov
- Bolig- og Planstyrelsens vurdering

Miljøministeriets evaluering af ændringerne i naturbeskyttelsesloven indgår som del af kapitel 5. Erhvervsministeriets evaluering af klagesagsbehandlingen i Planklagenævnet fremgår af kapitel 10.

Som supplement til rapporten er der udarbejdet en redegørelse for planlovsændringerne fra 2017-2020 og anvendelsen af de nye muligheder siden 2017. Redegørelsen er vedlagt som [bilag 1](#). Som [bilag 2](#) vedlægges en evaluering af planlovens regler om forebyggelse af skader som følge af oversvømmelse og erosion, som blev besluttet i forbindelse med reglernes vedtagelse i 2018. Som [bilag 3](#) vedlægges et servicetjek af planlovens redskaber og muligheder for at forebygge og reducere vejstøj, som blev aftalt i forbindelse med den politiske aftale i 2018 om udlæg af sommerhusområder og styrket naturhensyn. Detailhandelsredegørelsen, som indenrigs- og boligministeren skal afgive hvert fjerde år til Folketinget, indgår som led i evalueringen af planloven og er vedlagt som [bilag 4](#). Som [bilag 5](#) vedlægges en evaluering af forsøgsordningen for kyst- og naturturisme fra 2015, der blev besluttet i forbindelse med den politiske aftale fra 2014 om at iværksætte en forsøgsordning til fremme af den fysiske udvikling af kyst- og naturturismen.

Evalueringsproces

I forbindelse med evalueringen af planloven 2017-2020 er der indsamlet registerdata fra Bolig- og Planstyrelsens egen database, Plandata.dk, fra BBR, CVR, Kortforsyningen/ Geodata generelt og fra Danmarks Statistik. Derudover er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner (kommuneundersøgelsen), som 90 ud af 98 kommuner har besvaret på administrativt niveau. Der er endvidere indhentet supplerende data og information igennem workshops og bilaterale dialoger med fagpersoner fra en række repræsentativt udvalgte kommuner. For yderligere oplysninger om datakilder og metode henvises til redegørelsen i [bilag 1](#).

Der er i forbindelse med evalueringen af planloven afholdt to offentlige møder, og der var fra december 2019 til udgangen af januar 2020 en åben idéportal, hvor alle kunne indgive deres forslag. Alle indkomne bidrag til evalueringen af planloven kan findes [her](#).

I forlængelse af den offentlige høring har der været afholdt møder med interesseorganisationer, bl.a. KL, Danmarks Naturfredningsforening (DN), Dansk Industri (DI), Landdistrikternes Fællesråd, Sammenslutningen af Danske Småøer, Friluftsrådet og Landbrug og Fødevarer.

Endelig har der siden lovændringen i 2017 løbende været henvendelser om planloven fra folketingsmedlemmer, kommuner, interesseorganisationer og borgere m.fl., som er behandlet i forbindelse med evalueringen.



Grøn omstilling, bæredygtighed og styrket natur

Hensyn til miljø og natur indgår i kommunernes planlægning

Hensynet til miljø og natur står centralt i planloven. Planlovens formålsparagraf omhandler bl.a. hensyn til landets natur og miljø, bæredygtig udvikling, bevarelse af dyre- og planteliv, værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber, åbne kyster, biodiversitet og forebyggelse af forurening af luft, vand og jord samt støj. Derudover specificerer planloven hensyn til natur og miljø i bestemmelserne om kystnærhedszonen og hovedstadsområdet samt i kravene til kommune- og lokalplaner.

Med planlovsændringerne de senere år har kommunerne fået en række nye muligheder for at styrke sammenhængende natur og skabe bedre rammer for grøn omstilling. Det gælder bl.a. i forhold til planlægning for højere vindmøller, forebyggelse af oversvømmelser og erosion samt planlægning for Grønt Danmarkskort og fokus på realisering heraf.

Med fokus på ændringerne af planloven i 2017 – 2020 og indspil i forbindelse med evalueringen beskrives og vurderes i dette kapitel planlovens regler om:

- Klimatilpasning og forebyggelse af oversvømmelse og erosion
- Hensyn til klima og bæredygtighed i planloven
- Planlægning for vedvarende energi
- Grønt Danmarkskort
- Natur i byer og sommerhusområder
- Rekreative områder
- Agenda 21 og FN's verdensmål
- Ophævelse af tilslutningspligt til varmforsyning i lokalplaner

Klimatilpasning og forebyggelse af oversvømmelse og erosion

Planlovens regler for klimatilpasning og forebyggelse af oversvømmelse og erosion

I fremtiden vil Danmark opleve mere voldsomt vejr, der kan indebære flere oversvømmelser og øget erosion. Det kan blive dyrt både for privatøkonomien og for samfundsøkonomien. Fysisk planlægning er et vigtigt redskab, når kommunerne skal sikre ny og eksisterende bebyggelse mod oversvømmelse og erosion.

Som konsekvens af store oversvømmelser i flere europæiske lande vedtog EU i 2007 oversvømmelsesdirektivet. Danmark har implementeret direktivet i en bekendtgørelse, som indeholder krav om vurdering og styring af risiko for oversvømmelse fra havet, fjorde, søer og vandløb i form af risikostyringsplaner. 27 af landets kommuner er omfattet af oversvømmelsesdirektivet, da disse kommuner har områder, der er oversvømmelsestruet. De 27 kommuner har pligt til at udarbejde risikostyringsplaner og revidere disse hvert 6. år. Risikostyringsplanerne har forrang for kommuneplanen og sektorplaner, dvs., at kommuneplanen ikke må stride imod kommunens risikostyringsplan.

Ved en ændring af planloven i 2012 blev det gjort muligt at varetage hensyn til klimatilpasning i lokalplaner. Derved har kommunerne mulighed for at stille krav om fx lokal opmagasinering af regnvand ved skybrud i et lokalplanområde. I aftalen mellem staten og KL om kommunernes økonomi for 2013 blev det besluttet, at kommunerne inden udgangen af 2013 skulle gennemføre en risikokortlægning og udarbejde klimatilpasningsplaner.

Den 1. februar 2018 trådte nye regler i planloven i kraft om forebyggelse af skader som følge af oversvømmelse og erosion. Reglerne indebærer, at alle kommuner i kommuneplanen skal udpege områder, der kan blive udsat for oversvømmelse og erosion, og tage stilling til, hvordan der kan etableres afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion ved planlægning af byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i de udpegede områder. Formålet med de nye regler er, at kommunerne på et tidligt tidspunkt i deres planlægning tager stilling til behovet for afværgeforanstaltninger for oversvømmelse og erosion, når der planlægges for nye byområder, fortætning af eksisterende by, særlige tekniske anlæg eller ændret arealanvendelse. Derudover har de nye regler til formål at styrke kommunernes forudsætning for planlægning af forebyggende indsatser på tværs af kommunegrænserne gennem udpegning af områder, der kan blive udsat for oversvømmelse og erosion. I forbindelse med planlovsændringen er der udarbejdet en vejledning til kommunerne

om anvendelse af reglerne. I forbindelse med ændringen af planloven blev det besluttet at styrke beslutningsgrundlaget for kommunernes klimatilpasning. Derfor blev DMI tildelt en fireårig bevilling til at påbegynde udviklingen af et klimaatlas til kommunernes planlægning. Klimaatlas leverer autoritativt datamateriale for temperatur, nedbør, ekstremnedbør, havniveau og stormflod på kommune-, kyst- og vandoplandsniveau. Bevillingen til Klimaatlas udløber ved udgangen af 2021. Kystdirektoratet lancerede i november 2020 den digitale platform www.kystplanlagger.dk, som er en landsdækkende kortlægning af risikoen i kystområderne frem til 2120, suppleret af vejledende strategier og forslag til konkrete tiltag til at håndtere oversvømmelses- og erosionsrisikoen.

Kommunerne har endvidere i 2018 fået mulighed for, at der i særlige tilfælde kan etableres kystbeskyttelses anlæg uden tilvejebringelse af lokalplan. Endelig er der i foråret 2020 med et bredt flertal i Folketinget åbnet mulighed for, at indenrigs- og boligministeren efter ansøgning fra en kommune i særlige tilfælde kan beslutte, at klageadgangen efter planloven helt eller delvist afskæres for et kystbeskyttelsesprojekt eller projekter om ændring af et kystbeskyttelses anlæg. Formålet med ændringerne af reglerne i 2018 og 2020 var at opnå en hurtigere behandling af kystbeskyttelsessager i de situationer, hvor der er behov for særlig hurtig handling.

Vurdering af planlovens regler for klimatilpasning og forebyggelse af oversvømmelse og erosion

Erhvervsministeren har i forbindelse med lovbehandlingen af de nye regler om forebyggelse af oversvømmelse og erosion i 2017 tilkendegivet over for Folketinget, at loven vil blive evalueret tre år efter lovens ikrafttrædelse, dvs. i februar 2021. Evalueringen findes som [bilag 2](#) til denne rapport.

Evalueringen af planlovens regler for klimatilpasning og forebyggelse af oversvømmelse og erosion er baseret på en undersøgelse i kommunerne, som 52 ud af de 98 kommuner har svaret på, samt interviews med 10 kommuner.

Evalueringen viser, at kravet til kommunerne om at planlægge for forebyggelse af oversvømmelse og erosion er under implementering i kommunerne. Af de 52 kommuner, som har besvaret undersøgelsen, oplyser 20 kommuner, at de har indarbejdet reglerne i kommuneplanen. 29 kommuner er i færd med at indarbejde reglerne, og 3 kommuner har endnu ikke indarbejdet reglerne.

Det er en national interesse, at en kommuneplan indeholder retningslinjer om udpegning af områder, der kan blive udsat for oversvømmelse og erosion. Der er ikke fremsat indsigelse mod kommunernes planlægning i forhold til oversvømmelse og erosion siden bestemmelsernes ikrafttræden i februar 2018.

Der foreligger ikke på nuværende tidspunkt oplysninger om kommuner, der har anvendt muligheden for at etablere kystbeskyttelses anlæg uden tilvejebringelse af lokalplan, der hvor der ellers var en pligt til at udarbejde lokalplan.

Evalueringen viser endvidere, at de fleste af de kommuner, der har deltaget i den gennemførte undersøgelse, finder, at reglerne fungerer efter hensigten, og at der ikke er behov for ændringer, herunder at der er en passende frihed til at formulere retningslinjer og bestemmelser. Det påpeges også, at det er et nyt emne i kommuneplanen, som endnu ikke er implementeret i alle kommuner, og at der i de kommende år vil blive høstet flere erfaringer med planlægning for klimatilpasning.

KL m.fl. har i forbindelse med evalueringen af planloven peget på, at det kræver et bredere samarbejde og bedre koordinering mellem kommuner, statslige myndigheder og private aktører at øge forebyggelsen mod skader og økonomisk tab forårsaget af storm, skybrud, erosion og oversvømmelse.

Der er desuden peget på, at der er behov for større sammenhæng mellem den lovgivning, der beskriver og bestiller en løsning, og den lovgivning, der skal sikre udførelsen. Et eksempel på dette er forholdet mellem den fysiske planlægning, der via lokalplanen fx stiller krav om afværgesforanstaltninger til håndtering af regnvand og til udførelsen af regnvandshåndteringen, som skal ske i overensstemmelse med spildevandsplanlægningen, som reguleres i spildevandslovgivningen.

En anden problemstilling fremhævet af KL vedrører muligheden for at stille krav om afværgesforanstaltninger for oversvømmelse af et boligområde, hvor forebyggelsen sker uden for det område, der planlægges for.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer på baggrund af evalueringen, at de nye regler om oversvømmelse og erosion har medvirket til, at kommunerne på et tidligt tidspunkt i planlægningen tager stilling til behovet for afværgesforanstaltninger for oversvømmelse og erosion, når der planlægges for nye byområder, fortætning af eksisterende by, særlige tekniske anlæg eller ændret arealanvendelse. Kravet om afværgesforanstaltninger har givet kommunerne mulighed for at stille præcise krav til en bygherre eller ejendomsudvikler om dokumentation for, at der kan byudvikles på det pågældende sted og med de rette afværgesforanstaltninger.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer endvidere, at kommunernes udpegning af områder, der kan udsættes for oversvømmelse og erosion, på længere sigt vil kunne styrke grundlaget for en tværkommunal planlægning og derigennem fordre til brede samarbejder på tværs af kommunegrænserne.

At forebygge oversvømmelse og erosion er en relativ ny opgave for mange kommuner, der både involverer mange fagligheder og forskellig sektorlovgivning. Det vurderes, at det kan være en udfordring at koordinere og få overblik over arbejdsdelingen på tværs af myndigheder og sektorer. Regeringen har i efteråret 2020 igangsat et tværministerielt udrednings- og analysearbejde. Det skal blandt andet se nærmere på den relevante lovgivning på området, og hvordan man sikrer den bedst mulige koordination af klimatilpasningsindsatsen og de bedste rammer for kommunerne til at håndtere de forskellige oversvømmelseskilder. Regeringen forventer, at det tværministerielle arbejde vil være færdigt i slutningen af 2021 med henblik på politiske forhandlinger om en samlet national klimatilpasningsplan i 2022.

Planlovens manglende mulighed for i en lokalplan at kunne sikre afværgeforanstaltninger uden for lokalplanområdet er en relevant problemstilling. Bolig- og Planstyrelsen vurderer således, at der kan være situationer, hvor det vil være samfundsøkonomisk mest rentabelt at forebygge for oversvømmelse uden for et lokalplanområde for at kunne tage det pågældende lokalplanområde i anvendelse. I situationer hvor fx et planlagt boligområde hovedsageligt kun kan undgå oversvømmelse, hvis der anlægges et afvandingsbassin udenfor det planlagte boligområde, kan den nuværende regulering betyde, at kommunen fravælger at byudvikle arealet, fordi der ikke kan findes finansiering til afvandingsbassinet. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at muligheden for gennem planlægningen at kunne stille krav eller indgå frivillige aftaler med bygherre om at etablere afværgeforanstaltninger uden for et lokalplanområde vil give kommuner og bygherrer mulighed for at sikre, at de afværgeforanstaltninger, der etableres, kan indgå i en større helhedsorienteret sammenhæng og styrke kommunernes mulighed for at forebygge oversvømmelse og erosion i et område. Dette kan på den ene side fordyre udgifterne for bygherre, men på den anden side giver det bygherre en mulighed for at opføre byggeri i et område, hvor det ellers ikke var muligt.

Hensyn til klima og bæredygtighed i planloven

Planlovens regler for klima og bæredygtighed

Natur og miljø er centrale dele af planlovens formålsparagraf, men klima indgår ikke som et specifikt hensyn. Der er i planloven ikke hjemmel til at fastsætte bestemmelser i lokalplaner alene på baggrund af hensyn til bæredygtighed, drivhusgasreduktion eller lignende formål, som kan bidrage til at fremme grøn omstilling. Der kan fx ikke stilles krav til overordnet materialevalg eller beplantning på facader, medmindre de kan begrundes ud fra planlægningsmæssige eller æstetiske hensyn, som fx at der ønskes et bestemt arkitektonisk udtryk i bebyggelsen.

Vurdering af planlovens regler for klima og bæredygtighed

Flere interessenter, herunder KL, DN og Danske Regioner giver udtryk for, at bæredygtighed, klima og grøn omstilling er aktuelle og vigtige hensyn, der bør styrkes også i kommunernes fysiske planlægning, og som derfor bør indgå som specifikke samfundsmæssige hensyn, der kan varetages i den fysiske planlægning.

KL og en række kommuner peger desuden på behovet for, at der i lokalplaner kan stilles krav, der understøtter en bæredygtig udvikling, fx vedrørende drivhusgasaftryk og -reduktioner. Krav, der vil kunne suppleres med krav i byggeslovgivningen om anvendelse af bæredygtige materialer og ladestandere, fx ved større nye byggerier.

I forbindelse med udarbejdelse af større planer og programmer er det et lovkrav at foretage en miljøvurdering, hvor en lang række mulige miljøpåvirkninger vurderes ved en realisering af planerne og programmerne. Flere kommuner samt arkitekt- og byggebranchen foreslår, at der udvikles en standard e.l. til vurdering af drivhusgasudledning ved realisering af lokalplaner.

I planlovens formålsparagraf fremgår det, at loven skal sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at hensynet til klima og bæredygtighed er en sådan samfundsmæssig interesse, og at en tilføjelse af 'klima' til formålsparagraffen vil kunne øge fokus på varetagelse af klimahensyn i den samlede afvejning, der skal foretages af kommunerne i planlægningen. På den måde vil planloven i højere grad kunne fremme og understøtte lokale initiativer, der har til formål at reducere udledningen af drivhusgasser. En mere klimavenlig planlægning i kommunerne kan medføre fx lavere bebyggelsesprocent i et område og kan derfor få økonomiske konsekvenser for byggeriet. Flere kommuner har efterspurgt mulighed for at stille krav til bygherre om fx bære-

dygtige materialer i lokalplaner. Der må i dag ikke stilles krav til bygherrer om brug og dokumentation af fx bestemte materialer ud fra et bæredygtighedshensyn, hverken i national lovgivning eller i kommunernes lokalplanlægning. Byggevarer og materialer er omfattet af EU's Byggevareforordning, hvorunder harmoniserede standarder fastsætter, hvilke oplysninger om en byggevars egenskaber der kan kræves. Det vil således være i strid med forordningen at stille krav om yderligere oplysninger fx om en byggevars bæredygtighedsegenskaber, end de oplysninger, der følger som en del af den harmoniserede standard for byggevarer. Hvis det ønskes at fremme muligheden for at varetage andre typer bæredygtighedskrav i lokalplanlægningen, vurderer Bolig- og Planstyrelsen, at det vil være muligt gennem en ændring af planloven, der giver kommunerne mulighed for at varetage bæredygtighedshensyn i lokalplaner. Kommunerne vil dermed, ud fra et bæredygtighedshensyn, få mulighed for at sikre fx bæredygtig mobilitet, bæredygtig energiforsyning og grønne friarealer i lokalplanlægningen. Det kan konkret ske ved, at kommunerne stiller krav i lokalplanlægningen om fx parkeringsarealer til el- og delebiler og opsætning af ladeinfrastruktur. Sådanne initiativer kan indebære øgede udgifter til byggeriet.

Planlægning for vedvarende energi

Planlovens regler for planlægning for vedvarende energi

Planlægning for biogasanlæg, vindmøller på land og solcelleanlæg er en væsentlig del af den grønne omstilling og en kommunal opgave, som i lighed med øvrige planlægningsopgaver kræver afvejning af ofte modsatrettede hensyn og interesser. Det kan fx være i forbindelse med opsætning af vindmøller, der på den ene side kan bidrage til vækst og grøn omstilling, men på den anden side kan skabe konflikter i forhold til naboer, hensyn til værdifulde landskaber m.v. Planlægning for vindmøller reguleres i en særskilt bekendtgørelse, som bl.a. understøtter, at der tages relevante hensyn til naboer og landskab i planlægningen. I regi af Miljøministeriet er der desuden udstedt en bekendtgørelse for støj fra vindmøller, der skal iagttages i forbindelse med kommunernes planlægning for vindmøller.

Energiaftalen af 29. juni 2018 mellem Socialdemokratiet, Venstre, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Alternativet og Liberal Alliance gav anledning til en ændring af bekendtgørelse om planlægning for vindmøller, der giver kommunerne nye muligheder for planlægning af vindmøller på land. Med bekendtgørelsen, der trådte i kraft september 2019, er den hidtidige højdebegrænsning på 150 m for kommunernes planlægning for vindmøller på land ophævet. Det er nu kommunerne, der har ansvaret for i forbindelse med planlægningen at beslutte, hvor høje vindmøllerne kan være i et givent område. Kommunerne skal i planlægningen fortsat tage hensyn til naboer, natur og landskaber m.v., ligesom reglerne om miljøvurdering skal indgå i sagsbehandlingen.

Vurdering af planlovens regler for vedvarende energi

Planlægning for høje vindmøller er en proces, der tager tid, og der er siden ændringen af bekendtgørelsen i september 2019 ingen kommuner, der har benyttet sig af muligheden for at vedtage lokalplaner for vindmøller over 150 m. Det er på den baggrund for tidligt at vurdere effekterne.

Flere interessenter, herunder KL, italesætter et øget pres på det åbne land for at kunne anvende det til andre formål end jordbrugsdrift og skovbrug, fx i forbindelse med vedvarende energi og grøn omstilling.

KL peger på, at der mangler placeringsmuligheder for vedvarende energianlæg, der ofte mødes med lokal skepsis. Flere kommuner oplever desuden en stor interesse for etablering af solcelleanlæg og dermed øget behov for planlægning herfor. I lyset af, at der i fremtiden forventes større behov for udlæg af arealer til vindmøller, solcelleanlæg, biogas og anden vedvarende energi, peger både kommuner og interesseorganisationer, herunder DN, på, at der er behov for bedre koordination på tværs af kommunegrænserne og bedre planlægningsmæssige redskaber. Energiselskabet E.ON har peget på muligheden for at fremme etablering af solcelleanlæg på lavbundsarealer bl.a. ved at justere planloven, så der kan planlægges for vedvarende energianlæg på lavbundsarealer, og ved at lavbundsarealer, der reableres som vådområder, oprettholder landbrugsjordens lempeligere beskatning, når der etableres solcelleanlæg på arealerne.

DN m.fl. peger desuden på behovet for, at staten understøtter kommunernes planlægning i forhold til placering af vedvarende energianlæg, og KL efterspørger retningslinjer og vejledning for placering af solcelleanlæg og for afvejning af landskabsinteresser i forhold til vedvarende energianlæg. KL foreslår endvidere en ændret national afvejning af beskyttelseshensyn til skovplantager, herregårdslandskaber og afstandskrav til motorveje i forhold til sameksistens og placering af vindmøller, så vindmøller fx kan opstilles i skovplantager.

Landsforeningen for Bygnings- og Landskabskultur og Foreningen Bevar Danmarks Kulturlandskaber ser gerne, at igangværende planforslag for nye solceller suspenderes, og at der i stedet udpeges arealer til opstilling af nye solcelleanlæg i et landsplan-direktiv.

Det er kommunerne, der planlægger for, hvor det er hensigtsmæssigt at opstille vindmøller, etablere solcelleanlæg eller fælles biogasanlæg og koordinerer med nabo-kommuner. Kommunernes planlægning for vindmøller skal afvejes i forhold til ud-

pegning af nye skovrejsningsområder, og det er kommunen, der vurderer, om disse to interesser er forenelige, ligesom det er kommunen, der vurderer, om der skal planlægges for solcelleanlæg på lavbundsarealer, der af klimahensyn skal udtages af landbrugsdriften. Spørgsmålet om beskatning af arealer, der planlægges til solcelleanlæg, reguleres i skattelovgivningen.

Etablering af vedvarende energianlæg kan være en udfordrende opgave for kommunerne, da projekterne ofte kan kræve koordinering på tværs af kommunegrænser, kan møde lokal modstand, og fordi hensyn til andre væsentlige samfundsmæssige interesser ofte spiller ind. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at det fortsat er hensigtsmæssigt, at kommunerne varetager opgaven med at koordinere på tværs af kommunegrænser, idet kommunerne har det fornødne lokalkendskab.

Det er Bolig- og Planstyrelsens vurdering, at en bekendtgørelse for solceller, der bl.a. præciserer, hvilke hensyn kommunerne skal inddrage i deres planlægning - fx afstandskrav og landskabs- og naturinteresser - vil kunne understøtte kommunernes planlægningsproces på samme måde som bekendtgørelsen om planlægning for vindmøller og samtidig sikre, at de nye solcelleanlæg placeres hensigtsmæssigt i forhold til naboer, landskab og natur.

Grønt Danmarkskort

Planlovens regler om Grønt Danmarkskort

Det kræver en overordnet planlægning at skabe sammenhæng mellem naturarealerne i hele Danmark. Siden kommunalreformen i 2007 har det været kommunernes opgave at varetage naturinteresser i planlægningen.

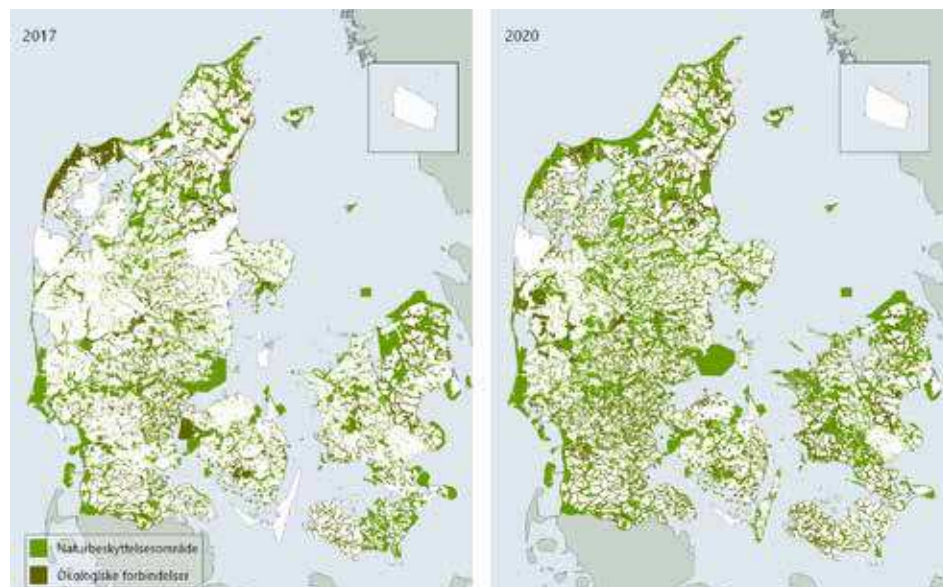
Grønt Danmarkskort blev indført i planloven i 2015 for at skabe større og sammenhængende naturområder. Der blev videreført krav om, at kommunerne som led i kommuneplanlægningen skal udpege eksisterende og potentielle naturområder og økologiske forbindelser samt stille krav om udpegning af eksisterende og potentielle naturområder til Grønt Danmarkskort og om at fastsætte retningslinjer for prioritering af kommunalbestyrelsens naturindsats inden for Grønt Danmarkskort. Kommunerne skal også sikre sammenhæng med nabokommunernes udpegninger til Grønt Danmarkskort. Kommunernes udpegninger udgør derefter tilsammen et nationalt Grønt Danmarkskort. Grønt Danmarkskort kan, når det er færdigudpeget, tjene som et strategisk planlægnings- og prioriteringsværktøj, der kan anvendes af både kommuner, staten, foreninger og fonde, som grundlag for en prioritering af kommende naturindsatser.

I 2017 blev reglerne om kommunernes planlægning for naturbeskyttelsesinteresserne og udpegning af Grønt Danmarkskort samlet for at forenkle kommunernes opgave hermed. Endvidere blev kommunernes udpegning af den nye områdetype - udviklingsområder i kystnærhedszonen - koblet sammen med udpegning af Grønt Danmarkskort, således at såvel udviklingsområder som indsatsen for at sikre flere og større sammenhængende naturområder sker integreret i kommuneplanlægningen. Endelig blev det i 2017 fastsat, at kommunerne skulle etablere 20 lokale naturråd, der skulle sikre lokal forankring ved at rådgive kommunerne om udpegningen og planlægningen for Grønt Danmarkskort.

I 2020 er der dels indført et nyt krav om, at der i kommuneplanen skal redegøres for, om den planlagte udvikling af naturområderne inden for Grønt Danmarkskort er realiseret, dels et krav om, at før et udviklingsområde kan træde i kraft, skal der i den pågældende kommune være vedtaget et Grønt Danmarkskort, som er udpeget efter anbefalinger fra det lokale naturråd. Det skete som opfølgning på "Aftale om udlæg af sommerhusområder og styrket naturhensyn" af 19. december 2018 for at styrke paralleliteten mellem udpegningen af Grønt Danmarkskort og udviklingsområder i kystnærhedszonen (se herom i kapitel 5), samt for at styrke kommunernes realisering af Grønt Danmarkskort. Der kan ikke være overlap mellem Grønt Danmarkskort og udviklingsområder i kystnærhedszonen.

Udpegning af Grønt Danmarkskort

I 2018 blev der nedsat i alt 20 lokale naturråd, der har udarbejdet anbefalinger og principper for udpegning af Grønt Danmarkskort til kommunerne. Næsten alle landets kommuner har udpeget eksisterende og potentielle naturområder og økologiske forbindelser i kommuneplanen, men kun en del af kommunerne har på nuværende tidspunkt foretaget en komplet udpegning af naturområder på baggrund af de nye krav om prioritering, krav om brug af Digitale Naturkort og efter stillingtagen til anbefalinger fra de lokale naturråd. En stor del af kommunerne har heller ikke endnu fastsat retningslinjer for prioritering af kommunalbestyrelsens naturindsats inden for Grønt Danmarkskort eller retningslinjer for beskyttelsen af Grønt Danmarkskort mod indgreb, der kan forringe naturindhold og potentialet herfor. Det skyldes, at kun lidt over en tredjedel af landets kommuner (36 kommuner) har udarbejdet en samlet revision af kommuneplanen efter lovens ikrafttræden den 15. juni 2017. Kommunerne skal efter loven revidere kommuneplanen hvert fjerde år, så det må forventes, at resten af kommunerne vil implementere reglerne i fuldt omfang i takt med, at de gennemfører kommuneplanrevisioner. De nye redegørelseskrav for realiseringen af Grønt Danmarkskort m.v. er trådt i kraft den 1. april 2020 og er således endnu ikke implementeret i kommunernes planlægning.



Kort 2.1: Kortlægningen viser for henholdsvis 2017 og 2020 kommunernes udpegninger af de fire naturbeskyttelsesinteresser, der tilsammen udgør Grønt Danmarkskort. Kilde: Plandata.dk

Flere oplysninger om anvendelsen af bestemmelserne fremgår af redegørelsen i [bilag 1](#).

Vurdering af planlovens regler om Grønt Danmarkskort

En række interesseorganisationer, herunder Dansk Idrætsforbund og DN, har i deres indspil til evalueringen af planloven m.v. haft fokus på, hvorvidt kommunerne følger op på udpegningerne af Grønt Danmarkskort og dermed sikrer en forbedring af naturen i kommunen. Der peges på, at kommunerne ikke er forpligtede til opfølgning på udpegningerne af Grønt Danmarkskort, hvilket kan have konsekvenser for realiseringen, ligesom der på den baggrund udtrykkes behov for fx opstilling af konkrete naturmål eller udpegning af naturzoner i kommunerne. KL mener ikke, at kommunerne har tilstrækkelige virkemidler til realisering af Grønt Danmarkskort og påpeger behovet for, at staten understøtter dette i form af flere virkemidler til fx at kunne foretage naturpleje af områder udlagt som potentielt naturområde.

Planloven stiller ikke krav om omfanget eller indholdet af udpegningerne. Grønt Danmarkskort skal fungere som et strategisk planlægnings- og prioriteringsværktøj for kommunerne. Ligesom med planlægning for andre emner er en udpegning eller en arealreservation udtryk for en overordnet strategi og en planlagt arealanvendelse, men den konkrete realisering afhænger bl.a. af de midler, der prioriteres i de enkelte kommuner, staten, fonde og eventuelt af de pågældende lodsejere. Samtidig tager

realiseringen af store sammenhængende naturområder tid. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at når Grønt Danmarkskort er fuldt implementeret i alle kommuner, må det forventes at bidrage til et øget fokus på at sikre sammenhængende naturområder i kommunerne. De lokale naturråd har været nedsat på tværs af flere kommuner, og deres anbefalinger til udpegning af Grønt Danmarkskort går ligeledes på tværs af kommunegrænserne. Bolig- og Planstyrelsen vurderer på den baggrund, at de lokale naturråds anbefalinger kan bidrage til et øget fokus på tværkommunal udpegning af Grønt Danmarkskort. Kommunerne skal efter loven revidere kommuneplanen hvert fjerde år, så det må forventes, at de resterende kommuner vil implementere reglerne i fuldt omfang i takt med, at de gennemfører kommuneplanrevisioner.

Grønt Danmarkskort og udviklingsområder

For en del af de kystkommuner, der ved landsplandirektiv har fået udpeget udviklingsområder i kystnærhedszonen, er udviklingsområdet betinget af, at der samtidig tages stilling til Grønt Danmarkskort. I takt med, at kommunerne i den nærmeste fremtid gennemfører kommuneplanrevisioner, skal de kystkommuner, der har betingede udviklingsområder, beslutte, om kommunen vil prioritere udlæg af udviklingsområder eller opretholde udpegninger af Grønt Danmarkskort.

Det er Bolig- og Planstyrelsens sammenfattende vurdering, at Grønt Danmarkskort vil udgøre et relevant og strategisk planlægnings- og prioriteringsværktøj for kommuner, fonde m.v., når det er færdigudpeget. Med det nyligt indførte krav om, at kommunerne fremadrettet skal redegøre for, i hvilken grad Grønt Danmarkskort er realiseret, forventes det, at der vil være et kontinuerligt fokus på udpegning og re-aliasering af sammenhængende naturområder i kommunerne. Planloven udgør rammen og grundlaget for kommunernes udpegninger, men fastlægger ikke niveauet for naturkvaliteten af områderne. Såfremt naturkvaliteten og driften af områderne skal øges, er det vurderingen, at det skal være baseret på en lokal prioritering og/eller forudsætter en prioritering i andet regi.

Natur i byer og sommerhusområder

Planlovens regler for natur i byer og sommerhusområder

I takt med at en stadig større andel af Danmarks befolkning bor i byerne, ser man ofte, at det kan være svært at finde plads til natur, når der samtidig skal prioriteres areal til nye boliger, infrastruktur m.v.

Planloven stiller ikke krav om, at der indarbejdes natur i den fysiske planlægning for byerne. I lokalplaner kan der i dag kun i begrænset omfang stilles krav til omfang og placering af natur, biodiversitet samt vækstbetingelser for beplantninger. Sådanne

krav kan alene stilles, hvis de kan begrundes planlægningsmæssigt eller æstetisk. Fx giver planloven ikke mulighed for, at der i lokalplaner stilles krav til vækstbetingelser for beplantning under jordoverfladen, hvilket kan medføre, at nyplantede træer dør efter kort tid grundet dårlige vækstbetingelser.

For lokalplanlægning af nye sommerhusområder gælder de samme regler og begrænsninger for indarbejdelse af natur i lokalplaner. Som oftest er sommerhusbygningen indpasset i den eksisterende og hjemmehørende natur, der kan indeholde beskyttede naturtyper. I nogle tilfælde er naturtypebeskyttelsen efter naturbeskyttelseslovens § 3 dog lempet. For bl.a. heder og strandenge, der den 1. juli 1992 lå i sommerhusområde, gælder den generelle § 3-beskyttelse ikke - arealerne er kun beskyttet mod tilstandsændringer til landbrugsformål. Det følger af den såkaldte naturtypebekendtgørelse, der er udstedt med hjemmel i naturbeskyttelsesloven.

Vurdering af natur i byer og sommerhusområder

En række kommuner og interessenter, herunder DN påpeger problemet ved manglende mulighed for, at der i lokalplaner for by- og sommerhusområder kan sikres en hensigtsmæssig planlægning for bynatur, friarealer og biodiversitet. Der henvises til, at fx Sverige og Tyskland anvender en biofaktormodel, der kan hjælpe kommunerne til at stille krav til naturindholdet i lokalplaner.

DN efterlyser, at kommunerne ved lokalplanlægning medvirker til at forhindre, at værdifuld natur fjernes og erstattes med fx græsplæne, når gamle sommerhuse renoveres eller erstattes af nye huse i et eksisterende sommerhusområde.

I dag er det kun muligt for kommunerne at indarbejde natur i lokalplanerne ud fra æstetiske eller planlægningsmæssige begrundelser. Krav til natur i lokalplaner kan ikke begrundes ud fra hensyn som fx, at natur bidrager til at øge biodiversiteten. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at de gældende regler kan være en reel udfordring, når der efterspørges mulighed for at stille krav til vækstbetingelser for beplantning. Bolig- og Planstyrelsen vurderer desuden, at kvalitet og omfang af natur og biodiversitet i fx et nyt boligområde kan øges ved at give kommunerne mulighed for i kommuneplanen at fastsætte minimumskrav til andelen af grønne arealer og i lokalplaner at stille krav til natur på baggrund af andre end æstetiske og planlægningsmæssige hensyn. En mere vidtgående mulighed for at understøtte bynatur er at fastsætte regler om, at kommunerne skal udpege områder med bynatur i kommuneplanen. En planlægning for bynaturen på kommuneplanniveau vil sikre, at der overordnet tages stilling til, hvor der er behov for mere bynatur i den enkelte by.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer det endvidere som muligt, som det er sket bl.a. i Sverige og Tyskland, at udarbejde en biofaktormetode e.l., som kan hjælpe kommuner

og andre aktører til at vurdere og fastsætte krav til naturindholdet i planlægningen af byerne. Metoden vil kunne medvirke til at øge ensartetheden i vurderingen af naturindhold og rekreative indsatser samt øge kendskabet til, hvad naturen kan bidrage med i byområder. Ved at udarbejde en metode til vurdering af kvalitet og omfang af natur, forventes det, at kommunernes og bygherres kendskab til, hvad naturen kan bidrage med i by- og sommerhusområder, kan øges. Det vurderes desuden, at evt. nye muligheder for at stille krav til indholdet af natur i lokalplaner kan følges op af en vejledningsindsats.

De mere specifikke naturhensyn varetages med naturbeskyttelseslovgivningen, men kommunerne kan efter gældende regler i planloven tage hensyn til naturværdier i et sommerhusområde, fx ved ikke at give nye byggemuligheder, hvor der er naturinteresser, planlægge for ny beplantning eller ved at bestemme, at nærmere bestemt beplantning i området skal bevares. For så vidt angår DN's opfordring til at give kommunerne hjemmel til at sikre værdifuld natur i eksisterende sommerhusområder, vurderer Bolig- og Planstyrelsen i øvrigt, at det som udgangspunkt er forhold, der reguleres i naturbeskyttelseslovgivningen, herunder reglerne i naturbeskyttelseslovens § 3, og den ovenfor nævnte undtagelsesregel i naturtypebekendtgørelsen. Hvis det skal sikres, at der ikke kan ske indgreb i værdifuld natur, som er udlagt til sommerhusområder før 1992, vurderer Bolig- og Planstyrelsen, at undtagelsen i naturtypebekendtgørelsen kan ophæves. Da en ophævelse kan have væsentlig betydning for grundejeres muligheder for at udnytte byggerettigheder m.v., vurderer Bolig- og Planstyrelsen, at der ved en eventuel ændring af reglerne bør sikres en passende overgangsordning. En overgangsordning skal fx sikre, at planlægning for omfattende byzone- og sommerhusområder i en afgrænset periode fortsat kan gennemføres, således at grundejeres rimelige forventninger om at kunne anvende sommerhus- og byzonearealerne skal kunne realiseres i denne periode.

Rekreative områder

Planlovens regler for rekreative områder

Planloven indeholder flere regler, der giver kommunerne mulighed for at planlægge for rekreative områder. Planloven fastsætter bl.a., at kommuneplaner skal omfatte arealer til fritidsformål, herunder rekreative arealer. Det fremgår også af loven, at lokalplaner kan indeholde bestemmelser om anvendelse af ubebyggede arealer, hvilket også omfatter rekreative anvendelser såsom opholdsarealer, fodboldbaner og lignende.

Vurdering af planlovens regler for rekreative områder

Planloven opstiller ikke entydige definitioner på rekreative formål eller krav til omfanget af rekreative arealer, som kommunerne skal planlægge for.

Flere interessenter, herunder KL og Dansk Idrætsforbund (DIF), giver udtryk for, at planloven ikke i tilstrækkelig høj grad fremmer multifunktionel anvendelse af de arealer, kommunerne planlægger for. Fx bliver der peget på, at når der udlægges arealer til bolig, erhverv eller sommerhusområder, bør kommunerne have mulighed for at stille krav til, at arealerne i højere grad end i dag også kan indeholde idrætsfaciliteter eller natur, så arealerne kan anvendes på flere måder.

Friluftsrådet, DN og DIF er desuden bekymrede for, at presset på at anvende hovedstadsområdetets grønne kiler til bymæssige formål stiger på bekostning af natur og friluftsliv. På den baggrund efterspørger de en styrkelse af den statslige styring af den fysiske planlægning i hovedstadsområdet, herunder sikring af hovedstadsområdetets grønne kiler.

Planloven rummer mulighed for, at kommunerne kan planlægge for rekreative arealer, men det er op til den enkelte kommune at fastlægge omfanget og detaljeringsgraden. Såfremt der stilles høje krav til omfanget og kvaliteten af rekreative funktioner i et lokalplanområde, kan det have økonomiske konsekvenser for investorer og for fremtidige beboere, og det er op til kommunen at foretage en helhedsvurdering af de lokale behov, og hvad der kan realiseres. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at planloven ikke er til hinder for kommunernes planlægning for multifunktionelle og rekreative områder og realiseringen heraf. Såfremt det ønskes, at omfanget og kvaliteten af rekreative arealer og kendskabet til, hvad rekreative funktioner kan bidrage med, skal øges, kan kommunerne med fordel gives mulighed for at stille mere specifikke krav til kvantitet og kvalitet af rekreative indsatser i lokalplaner, end hvad der er muligt i dag

Agenda 21 og FN's verdensmål

Planlovens regler for Agenda 21 og FN's verdensmål

Bæredygtig udvikling blev sat på den internationale dagsorden, da Brundtlandkommissionen i 1987 udgav rapporten "Vor Fælles Fremtid" (Brundtlandrapporten). Rapporten blev efterfulgt af miljøtopmødet i Rio de Janeiro i 1992, hvor Rio-deklarationen, herunder handlingsplanen for lokal Agenda 21, blev underskrevet og grundstenen for COP-konferencerne lagt. Sidenhen fulgte bl.a. Kyoto-protokollen, COP 15 og FN's verdensmål.

I dag skal regionsråd og kommunalbestyrelser inden udgangen af den første halvdel af valgperioden offentliggøre en redegørelse for deres strategi for regionens henholdsvis kommunens bidrag til en bæredygtig udvikling i det 21. århundrede (lokal Agenda 21). Indenrigs- og boligministeren giver hvert fjerde år en redegørelse for det lokale Agenda 21-arbejde i regioner og kommuner til et af Folketinget nedsat udvalg.

Vurdering af planlovens regler for Agenda 21 og FN's verdensmål

Flere kommuner peger på, at de nuværende regler om lokal Agenda 21 bør erstattes af FN's verdensmål, idet arbejdet med FN's verdensmål i mange kommuner har erstattet tidligere lokal Agenda 21-målsætninger.

Det fremgår af den seneste redegørelse fra 2018 for kommunerne og regionernes arbejde med lokal Agenda 21, at bæredygtig omstilling og borgerinddragelse er en integreret del af kommunernes planlægningspraksis, hvor indsætterne typisk er forankret i de forvaltninger, der har den udførende kompetence. Mange kommuner har desuden på eget initiativ valgt at skrive en række af FN's verdensmål ind i kommunens planstrategi og strategier for fx bæredygtighed. Danmark er ikke konventionsmæssigt forpligtet til at implementere handlingsplanen for lokal Agenda 21 i national lovgivning.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at kravene til kommunerne om at redegøre for implementering af Agenda 21-målsætningerne kan ophæves, da kommunerne i høj grad indarbejder Agenda 21-målsætningerne i kommunens øvrige strategier og øvrige virke. Bolig- og Planstyrelsen vurderer desuden, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at indføre FN's verdensmål som en erstatning for lokal Agenda 21 med et krav til kommunens planlægning eller som et krav om en særlig redegørelse for kommunens arbejde med verdensmålene. Dette begrundes i, at kommunerne på eget initiativ allerede indarbejder en række af FN's verdensmål i deres planlægning og andre relevante politiske strategier. Omfang og metode til indarbejdelsen beror således på en konkret lokal vurdering og bør være en del af det kommunale råderum.

Ophævelse af tilslutningspligt til varmeforsyning i lokalplaner

Planlovens regler for tilslutningspligt til varmeforsyning i lokalplaner

Energiaftalen af 29. juni 2018 mellem Socialdemokratiet, Venstre, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Alternativet og Liberal Alliance tager bl.a. afsæt i en modernisering af varmesektoren, hvor både fjernvarmeværker og forbrugerne får frit valg til at træffe egne beslutninger om fremtidige investeringer, så virksomheder og forbrugere kan få grøn og billig varme.

Planloven har tidligere givet kommunerne mulighed for at pålægge et nyt boligområde pligt til at tilslutte boligområdet til et fællesanlæg, som blandt andet kan være et kollektivt varmeforsyningsanlæg. Der kan være tale om naturgasforsyning eller fjernvarmeforsyning. Denne mulighed er typisk anvendt i forbindelse med større udstykninger, hvor en lokalplan efter planloven er påkrævet.

Som opfølgning på Energiaftalen er planlovgivningen ændret. For at sikre, at forbrugerne fremover ikke skal blive bundet til selskaber med ikke konkurrencedygtige priser, er kommunernes mulighed for i nye lokalplaner at pålægge tilslutningspligt til et kollektivt varmforsyningsanlæg ophævet.

Vurdering af planlovens regler for tilslutningspligt til varmforsyning i lokalplaner

Ændring af reglerne trådte i kraft den 1. januar 2019 og gælder for lokalplanforslag, der er offentliggjort efter denne dato. Der foreligger ikke oplysninger om effekterne af regelændringen på nuværende tidspunkt.

Efter regelændringen har bl.a. KL efterspurgt en genindførelse af tilslutningskrav til fælles fjernvarmeanlæg, når der opføres nye bygninger, for at sikre investeringer i den kollektive varmforsyning.

Ophævelse af kommunernes ret til at pålægge nye tilslutningspligter fremgik af Energiaftalen, hvor der samtidig blev aftalt, at konsekvenserne for ophævelse af eksisterende tilslutningspligter i allerede vedtagne lokalplaner skulle analyseres. Denne analyse er foretaget af Energistyrelsen (Modernisering af varmesektoren - Sammenfatning af resultater) juni 2020. Analysen konkluderer, at en ophævelse af de eksisterende tilslutningspligter vil have begrænset indflydelse på forbrugernes valg af forsyningsform. I analysen er dog ikke indregnet prisfald for individuelle varmepumper som følge af teknologiudvikling eller eventuelle reduktioner i elvarmeafgiften.



Gode rammer for landsbyernes og landdistrikternes udvikling

Planloven styrker udviklingen i landdistrikterne.

Mange landdistrikter har igennem en årrække oplevet lavere vækst end i resten af landet, bl.a. som følge af ændringer i erhvervsstrukturen og befolkningstilbagegang. Det har bl.a. medført udfordringer med en utidssvarende bygningsmasse og flere overflødiggjorte bygninger, men også færre jobmuligheder m.v. Planlovens landzoneregler er derfor ændret og gjort mere fleksible i 2017, så der er bedre mulighed for at drive virksomhed, arbejde og bo i landdistrikterne. Ændringerne skulle også bidrage til at skabe mere tidssvarende rammer for landbrug samt nye muligheder for udvikling af attraktive landsbyer.

I dag bor der ca. 1,1 mio. danskere i det åbne land og landsbyer med op til 1.000 indbyggere, svarende til ca. 19 procent af befolkningen.

Med fokus på ændringerne af planloven i 2017 – 2020 og indspil i forbindelse med evalueringen beskrives og vurderes i dette kapitel planlovens regler om:

- Landzoneadministration
- Nye udviklingsmuligheder på de små øer
- Kommunernes arbejde med planlægning for landsbyer
- Fleksboligordningen
- Arealplanlægning for det åbne land

Mere fleksible landzoneregler

Planlovens landzoneregler

Hensigten med planlovens landzoneregulering er særligt at friholde det åbne land for bebyggelse og skabe gode rammer for produktion og udvikling af de primære erhverv, herunder landbruget.

I landzonen kan der således som hovedregel ikke opføres ny bebyggelse eller ændres anvendelse af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer til andet end jordbrugsformål uden en kommunal landzonetilladelse. Derved forebygges bl.a. miljøkonflikter mellem landbruget og anden miljøfølsom anvendelse, fx beboelse, og der friholdes areal til primær produktion.

Strukturudviklingen i landbruget med færre, men større bedrifter og ændrede bosætningsmønstre, har dog gennem årene medført, at en stor del af bygnings- og boligmassen i landdistrikterne er blevet overflødiggjort, samt medført et behov for mere fleksible rammer for landbrug, erhverv og borgere, der kan understøtte udvikling og bosætning. Bl.a. derfor blev der indført en række yderligere undtagelser til kravet om landzonetilladelse med ændringerne i planloven i 2017; såkaldte umiddelbare rettigheder.

Kommunernes planlægning i landzone

Planloven opdeler Danmark i byzoner, landzoner og sommerhusområder. Zoneinddeling skal bidrage til at friholde det åbne land for spredt bebyggelse og sikre en klar grænse mellem by og land. Hensigten er at forbeholde landzonen til jordbrugserhvervene og at tilgodese landskabs- og naturværdier, samtidig med at egentlig byudvikling sker, hvor planlægningen åbner mulighed for det.

Størstedelen af landdistrikterne er beliggende i landzone. I landzonen kræver det som udgangspunkt en landzonetilladelse for at opføre ny bebyggelse eller ændre anvendelse af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer. Der gælder særlige regler for landbruget i landzone, hvor bebyggelse, der er erhvervsmæssigt nødvendig for driften, er fritaget krav om landzonetilladelse. Desuden er husdyrbrug, med undtagelse af de helt små husdyrbrug som udgangspunkt alene reguleret af husdyrbruglovgivningen.

Kommunen fastsætter via kommuneplanen, og eventuelle landzonelokalplaner, rammer for udviklingen af landsbyerne og det åbne land med boliger, landbrug, erhverv, friluftsliv, natur, skove og anlæg for vedvarende energi m.m. Planerne ligger til grund for kommunens landzoneadministration.

Konkret sker det gennem kommuneplanen, der

- indeholder mål og retningslinjer for udviklingen såvel i landsbyerne og det åbne land
- indeholder rammer for den anvendelse, der forudsætter lokalplanlægning.

Landzonelokalplaner indeholder nærmere bestemmelser om

- fx bebyggelse i landsbyer, for anlæg i det åbne land så som vindmølleparker, golfbaner, anlæg ved offentlige badestrande, bestemmelser der sikrer kulturhistoriske interesser i en landsby og lignende.

Landzoneadministrationen sikrer

- at udstykninger, opførelse af ny bebyggelse mm. sker på baggrund af kommunens tilladelse efter en konkret vurdering og afvejning med udgangspunkt i de hensyn, landzonereglerne skal varetage, herunder fx hensyn til jordbrugsinteresser, natur, landskab og infrastruktur.
- overensstemmelse med kommuneplanen, så tilladelser understøtter den overordnede planlægning for kommunen.

En undtagelse til kravet om landzonetilladelse omhandler en række umiddelbare rettigheder, som bl.a. giver den enkelte borger muligheden for at opføre mindre byggeri i tilknytning til boligen, til- og ombygning af helårshuse eller muligheden for at opføre byggeri, der er nødvendigt for ejendommens drift som ved landbrug eller skovbrug. Bebyggelse, der er erhvervsmæssigt nødvendig for en ejendoms drift som landbrugs-ejendom, landbrugsbedrift (bortset fra husdyranlæg), skovbrugsejendom eller udøvelse af fiskerierhvervet, er således undtaget for landzonetilladelse, hvis byggeriet opføres i tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer.

Ændringerne af landzonereglerne i 2017 havde til formål at give bedre muligheder for at etablere og drive virksomhed og for at gøre det mere attraktivt at bo og leve i landdistrikterne. Med ændringen er der givet mulighed for at anvende overflødiggjorte bygninger i landzone til én bolig, håndværks- og industrivirksomhed, mindre butikker, lager og kontorformål, liberale erhverv og forenings- og fritidsformål uden landzonetilladelse fra kommunen. Samtidig er der mulighed for at udvide erhvervsvirksomheder etableret i overflødiggjorte bygninger med op til 500 m² uden landzonetilladelse. Baggrunden herfor var bl.a. at muliggøre, at et stigende antal overflødiggjorte bygninger fx tidligere skolebygninger, gamle mejerier m.v., kunne tages i brug til bolig og erhvervsformål m.v. De konkrete planlovsændringer fremgår af næste side:

Erhverv

For at sikre mere fleksible rammer for erhvervsudvikling blev der med planlovsændringen i 2017 åbnet mulighed for:

- at tage andre egnede overflødiggjorte bygninger end landbrugsbygninger i brug til virksomhed uden landzonetilladelse.
- at udvide virksomheder etableret i andre overflødiggjorte bygninger med en tilbygning på op til 500 m² uden landzonetilladelse.
- at kommunen i særlige tilfælde kan meddele tilladelse til udvidelse af eksisterende vognmandsvirksomhed.

Landbrug

For at skabe tidssvarende rammer for landbruget blev der med planlovsændringen i 2017 åbnet mulighed for:

- at opføre bygninger, der er erhvervsmæssigt nødvendige for en landbrugsbedrift og ikke blot ejendommen, uden landzonetilladelse (lempelsen gælder dog ikke husdyranlæg som fx gylletanke).
- at opføre mindre byggeri, der er nødvendigt for driften af eksisterende dambrug på en landbrugsejendom uden landzonetilladelse.

Herudover blev det i loven præciseret, at kommunerne på baggrund af en konkret vurdering kan:

- meddele landzonetilladelse til opførelse af beboelsesbygninger, der er nødvendige for en landbrugsejendom, i en afstand af op til 50 m fra hidtidige bebyggelsesarealer.

Bosætning

For at gøre det mere attraktivt at bosætte sig i landdistrikterne blev det med planlovsændringen i 2017 muligt:

- at tage andre egnede overflødiggjorte bygninger end landbrugsbygninger i brug til én bolig uden landzonetilladelse.
- at kommunerne kan meddele landzonetilladelse til etablering af flere boligenheder i eksisterende bygninger.
- forældelsesfristen for en landzonetilladelse blev forlænget fra 3 til 5 år og med mulighed for at forlænge fristen til op til 10 år for genopførelse af en bolig, hvis der samtidig bliver stillet krav om nedrivning af eksisterende bolig.
- at foretage til- og ombygning til helårshuse, hvorved husets samlede bruttoetageareal ikke overstiger 500 m² (mod tidligere 250 m²) uden landzonetilladelse.

Vurdering af planlovens landzoneregler

Da en række af de nye muligheder i landzonen kan tages i brug uden forudgående landzonetilladelse fra kommunen, har kommunerne ikke en opgørelse over anvendelsen af disse ændringer. Oplysningerne i det følgende om anvendelse af regler, der ikke skal anmeldes til kommunen, baserer sig derfor på kommunernes skøn fra kommuneundersøgelsen.

Erhverv

- 43 kommuner vurderer, at muligheden for at indrette virksomhed i egnede overflødiggjorte bygninger er anvendt i 'nogen grad'. 9 kommuner oplever, at bestemmelserne anvendes i høj eller meget høj grad. 30 kommuner oplever i mindre grad eller slet ikke, at bestemmelserne anvendes.
- 16 kommuner har anvendt bestemmelsen om udvidelse af eksisterende vognmandsvirksomhed til at give i alt 20 tilladelser.

Det har ikke være muligt for kommunerne at give et skøn over anvendelsen af muligheden for at udvide virksomheder etableret i andre overflødiggjorte bygninger end landbrugsbygninger med 500 m². Flere landzonekommuner nævner dog, at de ser eksempler på, at muligheden anvendes, fx til at etablere og udvide mikrobryggeri i et tiloversblevet mejeri eller til at omdanne en tidligere graverbolig til kontorer.

Landbrug

- 18 kommuner har modtaget anmeldelser om i alt 20 byggerier, der er nødvendigt for driften af en landbrugsbedrift.
- 1 kommune har modtaget anmeldelse om mindre byggeri til dambrug på en eksisterende landbrugsejendom.

For så vidt angår ændringen om opførelse af beboelsesbygninger i en afstand af op til 50 m fra hidtidige bebyggelsesarealer har det ikke være muligt for kommunerne at give et skøn over anvendelsen.

Bosætning

- 37 kommuner har anvendt bestemmelsen om at meddele landzonetilladelse til etablering af flere boligenheder i eksisterende bygninger. Størstedelen af kommunerne har givet fem eller færre tilladelser.
- Muligheden for at forlænge fristen i op til 10 år for en landzonetilladelse til genopførelse af en bolig er anvendt i 12 tilfælde.
- Få kommuner skønner, at mulighederne for udvidelse og tilbygning af helårshuse anvendes, og i så fald primært til boliger, der udvides til i alt 250 - 350 m².

For så vidt angår muligheden for at tage egnede overflødiggjorte bygninger i brug til virksomhed og bolig uden forudgående tilladelse fra kommunen har det ikke være muligt for kommunerne at give et skøn over anvendelsen af bestemmelsen.

Generelt viser kommunernes besvarelser i kommuneundersøgelsen, at ændringerne af landzonereglerne anvendes i hele landet. Mellekommuner¹ som er beliggende i Østjylland omkring Aarhus og Kolding og på Sjælland sydvest for hovedstadsområdet, anvender de nye muligheder lidt mere end de øvrige kommuner. I disse kommuner er det vurderingen, at borgere i højere grad end andre steder i landet indretter virksomheder i overflødiggjorte bygninger, og de giver flere tilladelser til indretning af flere boligenheder i eksisterende bygninger. Disse kommuner giver også flere landzonetilladelser til genopførelse af en bolig med 10 års løbetid, som kan gives, hvis der samtidig stilles krav om nedrivning af den hidtidige bolig. Det er primært land- og yderkommunerne, der har anvendt bestemmelsen om udvidelse af eksisterende vognmandsvirksomhed. Alle kommunerne har modtaget ansøgninger om etablering af flere boligenheder i eksisterende bygninger, yderkommunerne har dog modtaget få. Det samme gør sig gældende i forhold til landzonetilladelser med 10 års løbetid, hvor yderkommunerne ikke har anvendt muligheden endnu.

Det vurderes, at muligheden for etablering af virksomheder i andre overflødiggjorte bygninger end landbrugsbygninger, som fx mikrobryggeri i et tidligere mejeri, kan være med at til bidrage til lokal udvikling og til at fastholde erhverv og job i landdistrikterne og derved også bosætning. På baggrund af kommunernes besvarelser i kommuneundersøgelsen vurderes det, at de mere fleksible landzoneregler lokalt har bidraget til øget aktivitet og dermed udvikling for det enkelte lokalområde, om end der på landsplan ikke er tale om store anvendelsestal. Med hensyn til de nye muligheder for i landdistrikterne at etablere og udvide virksomheder i byzone henvises der til kapitel 4, afsnittet om byvækst.

Af flere indspil fra kommuner fremgår det, særligt fra administrativt niveau, at landzonereglerne med tiden er blevet komplekse og medfører et øget behov for vejledning af borgere og virksomheder som følge af de mange, løbende ændringer og undtagelser fra reglerne. Der er også peget på risikoen for, at lempelserne af landzonereglerne vil kunne medføre et øget pres på det åbne lands natur- og landskabsværdier.

Lempelserne af landzonereglerne giver umiddelbare rettigheder for den enkelte, hvor der ikke skeles til, om tilbygninger placeres i fx landskaber med særlige bevaringsin-

¹ Rapporten anvender fødevarerministeriets definition af kommunetyper i Danmark. Denne definition er baseret på de nye kommuner, som opstod som følge af kommunalreformen, der trådte i kraft 1. januar 2007.

- Yderkommuner (16 kommuner)
- Landkommuner (35 kommuner)
- Mellekommuner (17 kommuner)
- Bykommuner (30 kommuner)

teresser. De umiddelbare rettigheder giver mulighed for, at der også i disse områder kan opføres tilbygninger til en overflødiggjort bygning, som kan medføre en påvirkning af landskabet. Der foreligger ikke på nuværende tidspunkt data, der belyser omfanget af sådanne tilbygninger. De umiddelbare rettigheder gælder alene i forhold til planlovens landzonebestemmelser og det vil således fortsat kræve tilladelse eller dispensation fra fx naturbeskyttelsesloven og vejlovgivningen, hvis der ønskes at opføre bebyggelse inden for fx strandbeskyttelse.

De mere fleksible landzoneregler er indført på baggrund af et ønske om at imødekomme konkrete, lokale forslag, som kommuner, borgere og forskellige erhverv har peget på, fx muligheden for ændret anvendelse af overflødiggjorte bygninger og for at kunne udvide boliger og erhvervsvirksomheder i landzone.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer generelt, at undtagelserne fra kravet om landzonetilladelse har givet nye muligheder for borgere og erhverv. Samtidig er det en relevant observation, at landzonereglerne er blevet komplekse over tid i takt med, at undtagelserne fra kravet om landzonetilladelse løbende er blevet udvidet. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at undtagelserne fra kravet om landzonetilladelse medvirker til, at borgere og virksomheder i højere grad selvstændigt skal forholde sig til lovgivningen, hvor kommunen tidligere har varetaget sagsbehandlingen. Det kan fortsat være svært for den enkelte at navigere i landzonereglerne, herunder vurdere om ens projekt forudsætter landzonetilladelse, er omfattet af undtagelserne eller kræver tilladelse efter anden lovgivning, fx miljø-, natur- eller vejlovgivningen. Samtidig er det også formålet med undtagelserne fra kravet om landzonetilladelse at forenkle processen for fx at etablere bolig og erhverv i en overflødiggjort bygning. Sagsbehandlingen for landzonetilladelse kan være tidskrævende, da tilladelsen beror på en konkret vurdering af en række faktiske forhold. Hertil kommer, at en landzonetilladelse ikke må udnyttes før klagefristens udløb, hvilket er fire uger regnet fra den dato, hvor tilladelsen er offentliggjort. Ibrugtagning af overflødiggjorte bygninger til erhverv eller bolig, som med ændringen blev en umiddelbar ret, skal derimod alene anmeldes til kommunen, der har to uger til at reagere. Til trods for, at reglerne på visse områder kan være komplicerede, vurderer Bolig- og Planstyrelsen sammenfattende, at en række af de umiddelbare rettigheder udgør et godt afsæt for, at borgere, erhvervsdrivende og investorer fx kan komme hurtigere i gang med projekter. Landzonereglerne er forklaret uddybende med en særskilt vejledning, der kan være en god hjælp til borgerne og virksomheder med projekter i landzonen. Borgere og virksomheder kan ligeledes søge konkret vejledning hos kommunen.

Nye produktionsformer i landbruget

Landbrugserhvervet er i udvikling, og derfor er det vigtigt, at reguleringen løbende tilpasses, og at der sikres klare rammer, som understøtter nye produktionsformer.

Landbrug & Fødevarer peger på, at landbrugserhvervet er under forandring for bl.a. at understøtte den grønne omstilling og drivhusgasreduktion, og at nye produkter og produktionsformer løbende udvikles. Der peges i den forbindelse på et behov for, at andre afgrøder som fx proteiner, biomasse, insekter, orme m.v. sidestilles med traditionelle former for dyrehold i landbrugsdrift, således at byggeri hertil ikke kræver landzonetilladelse. Der er endvidere fremført ønske om, at akvakultur skal behandles som husdyrbrug i forhold til planlovens landzoneregler.

I landzone kræver byggeri, der er nødvendigt for landbrugsdrift, som udgangspunkt ikke landzonetilladelse. Det er landbrugsloven, der definerer, hvilke produktionsformer der er et led i den landbrugsmæssige drift. Fødevarerministeriet har vurderet, at den brede formulering i landbrugsloven omfatter særproduktioner og nicheproduktioner, herunder nye produktionsformer som fx insekter, melorme m.v. Dermed kræver byggeri til disse nye produktionsformer i landbrugsdriften ikke landzonetilladelse. Da akvakultur ikke er omfattet af husdyrbruglovgivningen, og der er en tæt sammenhæng mellem den regulering, der sker i husdyrbrugloven og planlovens regler, er det ikke muligt at behandle akvakultur som husdyrbrug i forhold til planlovens landzoneregler.

Der er herudover modtaget henvendelser om mulighederne for at regulere placering og planlægning for plastiktunneller, der ofte anvendes til dyrkning af jordbær på marker. Det er i henvendelserne bl.a. anført, at tunnellerne er meget høje (op til 4,5 meter) og dækker forholdsvis store arealer, fx en mark på 11 ha. Udsigten og støjen fra plastiktunnellerne beskrives som værende til gene for naboerne (fx et sommerhusområde).

Det fremgår af planlovens landzoneregler, at hvis produktionen indgår som led i driften af en landbrugsejendom, skal der som udgangspunkt alene gives landzonetilladelse til placeringen af plastiktunnellerne et sted på landbrugsejendommen. Det vil sige, at landmanden kan opføre plastiktunnellerne et sted på ejendommen, men at kommunen kan stille krav til placering og udformning, hvor der bl.a. indgår landskabelige hensyn og hensyn til nærliggende bebyggelse. Samtidig kan kommuner i forbindelse med en landzonetilladelse til placering stille vilkår om nedtagning i vinterhalvåret, da der er tale om sæsonbetonet produktion.

Mobildækning i landdistrikterne

For at sikre god mobildækning i hele Danmark, er det en forudsætning, at den nødvendige tekniske infrastruktur kan etableres. Telebranchen peger på, at den teknologiske udvikling har medført et behov for også at kunne opsætte andre antennesystemer end panelantener uden landzonetilladelse. Det anføres, at 5G-netværket, som vil sikre hurtigere forbindelse og opkobling til internettet, skal kunne udrulles, uanset hvilket antennesystem der er tale om.

Telebranchen har endvidere foreslået, at det bliver muligt, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet med hjemmel i frekvensloven kan undtage etablering af mobile antennepositioner, herunder telemaster fra planlovens krav om landzonetilladelse og krav om lokalplan, når der gennemføres auktion af frekvenser til mobilkommunikationsformål i forbindelse med politisk fastsatte mobile dækningskrav.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at de jordbrugsmæssige, landskabelige og naturbeskyttelsesmæssige hensyn i det åbne land, som i medfør af planloven afvejes i kommunernes landzoneadministration, er af betydning for en hensigtsmæssig placering af mobile antennepositioner, herunder telemaster.

I dag er panelantener og tekniskskabe op til en vis størrelse undtaget for landzonetilladelse, når de anvendes til offentlig mobilkommunikation, således at de uden videre kan opsættes på og ved eksisterende master, siloer eller høje skorstene. Andre typer af antenner, større tekniskskabe og alle former for teknikhuse kræver landzonetilladelse.

Telebranchen foreslår, at man i planloven erstatter "panelantener" med "antennesystemer", således at undtagelsen for landzonetilladelse omfatter alle antennesystemer til offentlig mobilkommunikation og ikke kun panelantener. Dette vil efter telebranchens opfattelse harmonere godt med masteloven, hvor antennesystemer defineres, og bygningsreglementet, hvor antennesystemer er undtaget for byggetilladelse, mens panelantener ikke indgår i nogle af regelsættene. Derudover peger telebranchen på, at der bør skabes hjemmel til at undtage teknikhuse for landzonetilladelse i lighed med tekniskskabe.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at der vil kunne skabes hjemmel i planloven til, at antennesystemer undtages fra kravet om landzonetilladelse uden større konsekvenser, da det ikke er i strid med de hensyn, der ligger bag landzonereglerne. Herved vil alle typer antenner til offentlig mobilkommunikation være undtaget fra krav om landzonetilladelse og ikke kun panelantener. Teknikskabe og teknikhuse anvendes til samme formål i forbindelse med antenner. Teknikhuse som overholder de samme størrelseskrav, som der er til tekniskskabe, kan derfor også efter Bolig- og Planstyre-

sens vurdering uden konsekvenser undtages for landzonetilladelse. Større teknikhuse bør ud fra de hensyn, der afvejes i forbindelse med kommunernes landzoneadministration, fortsat kræve landzonetilladelse efter en lovændring.

For så vidt angår forslaget om at give mulighed for at undtage opstilling af mobile antennepositioner, herunder telemaster, fra planlovens krav om landzonetilladelse og krav om lokalplan, når der gennemføres auktion af frekvenser til mobilkommunikationsformål i forbindelse med politisk fastsatte mobile dækningskrav vil dette forudsætte en ændring af frekvensloven, som hører under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

Hvis frekvensloven ændres, således at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i forbindelse med gennemførelse af auktion af frekvenser ud fra en samlet afvejning af hensyn kan fastlægge placeringen af mobile antenneanlæg, herunder telemaster, vil det efter Bolig- og Planstyrelsens vurdering være relevant i den sammenhæng at se på planlovens regler i forhold til at lempe kravene i planlovens landzonebestemmelser til placering af telemaster.

Det bemærkes, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i forbindelse med de dækningskrav, der er stillet i auktionen over frekvenser i foråret 2021, har iværksat en række initiativer til løsning af de udfordringer, som mobilsekskaberne hidtil har haft med at opfylde visse dækningskrav. Det drejer sig om fastsættelse af mere fleksible geografiske eller demografiske dækningskrav, høring af berørte kommuner inden fastsættelse af påtænkte dækningskrav og lancering af 'Værktøjskasse til udrulning af digital infrastruktur i kommunerne' til støtte for kommunernes arbejde med at fremme den lokale mobil- og bredbåndsdækning. Endelig er der i vilkårene i de frekvenstilladelser, som udstedes på baggrund af auktioner, mulighed for, at mobilsekskaberne i særlige tilfælde kan få lempet dækningskrav. Det forventes, at disse tiltag vil gøre det lettere for teleselskaberne at opfylde dækningskravene stillet i forbindelse med auktioner over frekvenser.

Pensionisters mulighed for at helårsbebo deres feriebolig

Som et led i den styrkede bosætningsstrategi for landdistrikterne blev det med ændringen af planloven i 2017 muligt for pensionister at bebo deres sommerhus i sommerhusområde eller deres fritidshus i landzone hele året efter et års ejerskab.

Oplysninger om anvendelsen af den nye mulighed bygger på tal fra Danmarks Statistik, der dog ikke indeholder data på baggrund af personernes arbejdsmarkedstilknytning, men på alder. Det fremgår heraf, at antallet af ferieboliger, der af alle aldersgrupper anvendes til helårsbeboelse, er øget med ca. 1.300 på landsplan siden 2017 og følger en stigning på knap 3 pct. om året, hvilket har været stabilt siden 2010. Til

gengæld er antallet af personer i aldersgruppen 70-89 år, der har bopæl i fritidshuse steget med knap 17 pct. siden 2017, hvilket indikerer, at flere personer i den pensionsoppebærende alder flytter i deres sommerhus eller fritidshus. I alt anvendes ca. 10 pct. af de danske sommerhuse til helårsbeboelse.

I forbindelse med kommuneundersøgelsen fremhæver kommunerne en række positive erfaringer som følge af, at flere helårsbebor fritidshuse, navnlig at der opleves mere liv og færre indbrud i ellers affolkede områder, og at beboerne bidrager til omsætningen i de lokale butikker. Flere kommuner bemærker på den anden side, at flere sommerhusområder ændrer karakter i retning af parcelhuskvarterer, og at der i fremtiden må forventes en øget efterspørgsel efter kommunal infrastruktur og service så som kloakering, gadebelysning, offentlig transport, affaldshåndtering og ældrepleje.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at helårsbeboelse i sommerhuse frigiver boliger i byområderne og dermed kan bidrage til en bedre udnyttelse af den samlede boligmasse. Den nye mulighed for, at pensionister kan bo i deres sommerhus hele året efter et års ejerskab, medfører alt andet lige færre sommerhuse, der kan udlejes til turister.

Kommunerne har i dag mulighed for gennem lokalplaner at sikre bevarelse af et områdes sommerhuskarakter ved at fastlægge bestemmelser om udformning af bebyggelsen og ubebyggede arealer, inden området ændrer karakter. Det er derfor Bolig- og Planstyrelsens sammenfattende vurdering, at kommunerne fortsat kan sikre sommerhusområdernes karakter gennem lokalplanlægning samtidig med, at pensionisterne har fået bedre mulighed for at bruge deres sommerhus til helårsbolig.

Nye udviklingsmuligheder på de små øer

Planlovens og naturbeskyttelseslovens regler for udvikling på de små øer

Planloven tilsigter, at de åbne kyster til stadighed skal udgøre en væsentlig natur- og landskabelig værdi. Derfor fastsætter planloven, at kystområder skal søges friholdt for bebyggelse og anlæg, som ikke er afhængig af kystnærhed. Strandbeskyttelses-zonen, som er reguleret i naturbeskyttelsesloven, omfatter som hovedregel stranden og de første 300 meter fra kysten og ind i landet. Naturbeskyttelsesloven indeholder ligeledes bestemmelser om klitfredning. Det er som hovedregel forbudt at foretage ændringer af tilstanden på strandbredden og de arealer, der ligger mellem strandbredden og klitfredningslinjen henholdsvis strandbeskyttelseslinjen. Med beskyttelsen varetages hensyn til kystlandskabet, dyr og planter og hensynet til offentlighedens frie og lige adgang til kysten og strandene. Beskyttelsen kan som hovedregel kun fraviges i særlige tilfælde. På grund af de små øers begrænsede areal udgør de

strandbeskyttede arealer en relativt stor andel af øens samlede areal. Foruden strandbeskyttede arealer er småøerne fuldt ud omfattet af kystnærhedszonen, der er en ca. tre km bred planlægningszone fra kysten og ind i landet, hvor planloven fastsætter en række krav til den kommunale planlægning og landzoneadministration.

For de små øer gælder der dog i dag en række undtagelser fra hovedreglerne for strandbeskyttelseslinjen og planlovens regler om kystnærhedszonen. Der anlægges bl.a. en lempeligere praksis for administration af landzonereglerne samt muligheden for at opføre mindre bebyggelse i strandbeskyttelseszonen, som understøtter turismeudviklingen. Endvidere kan der i den udvidede del af strandbeskyttelseszonen (100-300 meter) lægges særlig vægt på at tage hensyn til øernes erhvervsmæssige udvikling, og dermed kan der være lempeligere adgang til at opnå dispensation end i resten af landet. For en nærmere gennemgang af naturbeskyttelseslovens regler om strandbeskyttelse og klitfredning henvises der til kapitel 5.

Vurdering af planlovens og naturbeskyttelseslovens regler for udvikling på de små øer

Udviklingsmulighederne for bosætning, erhverv og turisme er begrænsede på de danske småøer som følge af planlovens og naturbeskyttelseslovens regulering af kystnære arealer.

Sammenslutningen af Danske Småøer og Landdistrikternes Fællesråd peger på, at den restriktive praksis for kystnærhedszonen og strandbeskyttelseslinjen ikke efterlader meget råderum til udvikling af bosætning og erhverv på de små øer. Sammenslutningen af Danske Småøer og Landdistrikternes Fællesråd efterspørger lempelse af reglerne for at øge adgangen til at etablere boliger og erhverv i overflødiggjorte bygninger - både inden for den udvidede strandbeskyttelseslinje og i kystnærhedszonen. Der peges bl.a. på, at bygninger, der i dag ikke længere anvendes til det oprindelige formål, forfalder, da de ikke er mulige at ibrugtage til det, der opleves som det primære behov på de små øer: bosætning. Desuden foreslås det, at mulighederne for at etablere forskellige faciliteter inden for den udvidede strandbeskyttelseslinje lempes yderligere, uden at det skaber præcedens for resten af landet. DN peger på, at de små øer er i den særlige situation, at strandbeskyttelsen omfatter størstedelen af øens areal, og at det for DN er vigtigt, at man søger løsninger herpå, som ikke samtidig betyder en generel lempelse af reglerne og forringet beskyttelse af alle landets kyster. Sammenslutningen af Danske Småøer har desuden peget på, at oversvømmelse fra stigende havvand i kombination med stigende grundvandsstand og langtidsregn er en trussel for beboere og virksomheder på småøerne, der risikerer skader på bygninger, landbrugsjord, naturarealer samt ikke mindst vital infrastruktur så som færgehavne og forsyningsnetværk og peger på det med nuværende lovgivning er svært at flytte og omplacere bygninger, der er risikotruede.

De særlige småø-regler har til formål at lempe praksis for henholdsvis strandbeskyttelse og kystnærhedszone og dermed understøtte udviklingsmuligheder på de små øer. Gældende regler administreres dog fortsat restriktivt af hensyn til natur- og landsskabsinteresser. Ibrugtagning af overflødiggjorte bygninger til beboelse, erhverv eller produktion vurderes således i praksis fortsat ofte at medføre øget pres på naturen og færdsel i strandbeskyttede arealer. Derfor gives der sjældent dispensation til at ændre anvendelsen af overflødig bygninger. Bolig- og Planstyrelsen og Miljøministeriet vurderer, at muligheden for bl.a. at ibrugtage overflødiggjorte bygninger samt små yderligere tiltag, som fx opførelse af en lille grøntsagsbod ved siden af eksisterende café, på den enkelte ø på den ene side vil kunne understøtte den efterspurgte udvikling, som de særlige småø-regler har til hensigt at imødekomme. På den anden side står hensynet til påvirkningen af kystlandskabet og naturpåvirkningen, og det vurderes, at yderligere lempelser af reglerne for kyst- og naturbeskyttelse på mindre øer ikke vil kunne gennemføres uden konsekvens for kystlandskabet på den enkelte ø og må forventes at kunne føre til øget behov for kystbeskyttelse.

Styrkede rammer for udvikling af landsbyer

Planlovens regler for udvikling af landsbyer

Selv om der er landsbyer, der oplever befolkningsvækst, er den overordnede tendens klar: Andelen af indbyggere i landsbyerne har over flere årtier været faldende i takt med, at befolkningen flytter mod de store og mellemstore byer. Landsbyerne og landdistrikterne står fortsat over for markante forandringer, som skaber et behov for tilpasning og omstilling.

For at styrke bosætning i landdistrikterne er der med ændringer i planloven i 2017, som noget nyt, skabt mulighed for, at kommunerne kan udpege op til to omdannelseslandsbyer i kommuneplanen hvert fjerde år, hvor landzoneadministrationen skal have en særlig og mindre restriktiv karakter, og hvor der dels er lidt videre rammer for afgrænsning af landsbyen end sædvanligt, dels danner rammen for at skabe et begrænset antal nye byggemuligheder. Planlægning for omdannelseslandsbyer er møntet på landsbyer, der oplever befolkningstilbagegang, og som har relativt begrænsede udviklingsbehov.

Blandt anbefalingerne fra "Udvalget for levedygtige landsbyer", som afgav rapport i april 2018, var en anbefaling om at forpligte kommunerne til i dialog med lokalsamfundet at vurdere landsbyers tilstand, udfordringer og muligheder med henblik på at foretage en samlet strategisk planlægning for kommunens landsbyer for at sikre en differentieret og målrettet udvikling af de enkelte landsbyer og landområder. For at

fastholde kommunernes fokus på at skabe levedygtige landsbyer blev der som opfølgning på udvalgets anbefaling i 2019 indført et krav i planloven om, at kommuneplanlægningen skal indeholde en strategisk planlægning for landsbyer, der sammenhængende tager stilling til mulighederne for udvikling af landsbyerne i kommunen. Den strategiske landsbyplanlægning skal inden for nogle overordnede målsætninger og virkemidler understøtte en udvikling af levedygtige lokalsamfund og fremme en differentieret og målrettet udvikling af landsbyer.

Vurdering af planlovens regler for udvikling af landsbyer

Omdannelseslandsbyer

Fem ud af landets 98 kommuner har siden lovens ikrafttræden arbejdet med omdannelseslandsbyer i forbindelse med kommuneplanlægningen, og to kommuner har hver udpeget en omdannelseslandsby. Kommunerne har således indtil videre brugt det nye redskab i begrænset omfang.

En række kommuner har tilkendegivet, at de har haft større forventninger til det arealmæssige omfang af afgrænsningen af omdannelseslandsbyer, end de vurderer, at planloven åbner mulighed for. Nogle kommuner har peget på, at man i høj grad kan opnå de samme muligheder ved at udarbejde rammebestemmelser for landsbyerne i kommuneplanen, men at de i fremtiden overvejer at medtage udpegning af omdannelseslandsbyer i deres planlægning.

KL og en række interessenter efterspørger styrkede rammer for udvikling af landsbyer og landdistrikter, og det foreslås, at udviklingsmulighederne fokuseres omkring landsbyer, der kan tilbyde services, fællesskab og infrastruktur. KL problematiserer i forlængelse heraf, at muligheden for omdannelseslandsbyer efter de gældende regler kun kan anvendes for landsbyer i tilbagegang. Herudover peger KL på muligheden for, at kommunerne gives mulighed for at kunne gennemføre en samlet detaljeret planlægning for et område, en såkaldt områdeplanlægning, der omfatter en landsby og det tilgrænsende åbne land, hvor der kan gives øgede muligheder for attraktiv placering af boliger.

Muligheden for at udpege omdannelseslandsbyer er i planloven forbeholdt områder i tilbagegang, og således ikke landsbyer, hvor der er ønske om en større udbygning, som fx forudsætter en lokalplan. Udpegningen af en omdannelseslandsby kan således imødekomme ønsket om at tilbyde enkelte attraktive byggemuligheder, som kan medvirke til at løfte en landsby i tilbagegang. På baggrund af tilkendegivelser fra kommunerne vurderes det, at den begrænsede anvendelse af omdannelseslandsbyer kan skyldes, at muligheden for at udpege dem ikke indeholder tilstrækkelig fleksible rammer.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer på den baggrund, at muligheden for at udpege landsbyer, der ikke er i tilbagegang, som omdannelseslandsbyer, kan give kommunerne bedre rammer for at planlægge for øget og attraktiv bosætning, navnlig hvis det kombineres med muligheden for en videre afgrænsning af landsbyen. En sådan mulighed kan fx være at videreudvikle mulighederne for omdannelseslandsbyer i forlængelse af KL's forslag om at give kommunerne mulighed for at planlægge for en udvidet afgrænsning af landsbyen. Bolig- og Planstyrelsen vurderer desuden, at en sådan planlægningsmulighed for landsbyer og tilgrænsende åbne land også kan være et hensigtsmæssigt redskab til bl.a. at sikre en tilpasset udvikling af den enkelte landsby, hvor der er mulighed for udvikling af nye og mere attraktive bebyggelser under fortsat hensyn til interesserne i det åbne land som fx landskaber, natur og husdyrbrug. Det bemærkes herudover, at kommunernes planlægning for en sådan løsning med fordel kan tage afsæt i den strategiske planlægning for og prioritering af landsbyerne.

Strategisk planlægning for landsbyer

Ved ændring af planloven i 2018 blev der indført krav om, at kommuneplanen skal indeholde en strategisk planlægning for landsbyer, der sammenhængende tager stilling til muligheder for udvikling af landsbyer. 23 kommuner har, siden lovforslaget blev fremsat i oktober 2018, behandlet planlægning for landsbyernes udvikling i kommuneplanstrategien, der danner rammen for den egentlige revision i kommuneplanen. Det er for tidligt at vurdere de nye reglers konkrete anvendelse henset til, at kravet om strategisk planlægning i kommunerne først var gældende fra planforslag, der offentliggøres efter juli 2019. Kommunerne er først ved at implementere de nye regler. Bolig- og Planstyrelsen vurderer dog, at de nye regler har skabt øget fokus på og gode rammer for kommunernes arbejde med helhedsorienteret udvikling af deres landsbyer. Bolig- og Planstyrelsen arbejder på en vejledning for strategisk planlægning for landsbyer, der kan understøtte og inspirere kommunerne yderligere i deres planlægning. Vejledningen forventes offentliggjort i foråret 2021.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer sammenfattende, at det inden for rammerne af den strategiske planlægning for landsbyer ved en ændring af planloven vil være muligt at videreudvikle principperne for omdannelseslandsbyer, som kan give mere fleksible rammer for udviklingen af landsbyen. I kombination med andre muligheder, som fx landsby- og landdistriktpuljer til økonomisk støtte til bl.a. nedrivning og områdefornyelse, vil kommunerne have et godt afsæt for at kunne omsætte den strategiske planlægning for landsbyer til konkrete handlinger som fx at sikre mere tidssvarende boliger i en landsby.

Indførelse af fleksboligordningen

Planlovens regler om fleksboliger

Fleksboliger er huse, der kan anvendes som fritidsbolig, dvs. uden bopælspligt, med mulighed for senere igen at anvende huset som helårsbolig uden for de større byer.

Antallet af tomme huse i landdistrikterne har været voksende over de seneste årtier. Flexboligordningen, der blev indført i boligreguleringsloven i 2013, har bl.a. til formål at fremme efterspørgslen efter vanskeligt omsættelige boliger i landdistrikterne. Flexboligordningen giver sikkerhed for, at en helårsbolig, der tages i brug til fritidsformål, senere igen kan tages i brug til helårsbolig. Hensigten med ordningen er at øge efterspørgslen efter helårsboliger i områder med affolkning og derved være med til at sikre, at helårsboliger i landdistrikterne istandsættes og moderniseres i stedet for at forfalde. På den baggrund kan ordningen også medføre stigende omsætning og beskæftigelse i landdistrikterne og i turismeerhvervet uden for de større byer.

Mulighederne for at give fleksboligtilladelse blev udvidet ved en ændring af reglerne i 2015. Herefter har det bl.a. været muligt at give tilladelsen som en ret, der følger boligen ved overdragelse og ikke som en personlig ret for ejeren.

Med en lovændring, der trådte i kraft 1. april 2020, er flexboligordningen overført fra boligreguleringsloven til planloven.

Vurdering af planlovens regler om fleksboliger

En evaluering af den udvidede flexboligordning fra foråret 2019 viste, at der i evalueringsperioden (1. januar 2016 til 31. december 2018) var registreret 1.610 flexboligtilladelser, og at de udvidede muligheder i flexboligordningen er med til at skabe fleksibilitet i anvendelsen af flexboligerne og øge omsætteligheden af den enkelte bolig. Det fremgik, at de kommuner, der anvender den udvidede ordning, generelt har taget godt imod den.

Tre kommuner, Lolland, Guldborgsund og Vordingborg, havde den 31. december 2018 hver registreret mere end 200 flexboligtilladelser i BBR. Disse kommuner peger bl.a. på, at en del af boligerne formentlig ville være blevet tomme og på længere sigt blive nedrevet, hvis ikke de var blevet omdannet til flexboliger. Det er desuden disse kommuners generelle indtryk, at flexboligerne vedligeholdes og benyttes, herunder til udlejning, hvormed flexboligerne skønnes at bidrage til at skabe økonomisk aktivitet til gavn for lokalsamfundets detailhandel og serviceerhverv m.v. De tre kommuner har etableret et fælles informations- og markedsførings samarbejde, der har til formål at udbrede kendskabet til flexboligordningen

og inspirere boligkøbere til at købe en fleksbolig i de tre kommuner. Kommunerne vurderer, at denne indsats kombineret med kommunernes beliggenhed tæt på hovedstadsområdet har bidraget til det store omfang af fleksboliger i de tre kommuner.

Boligreguleringsloven har bl.a. til hensigt at sikre, at den eksisterende boligmasse i en kommune anvendes. Loven indeholder bl.a. regler om bopælspligt. En kommune bestemmer selv, om disse regler skal gælde i kommunen. Ved overførslen af reglerne fra boligreguleringsloven til planloven i 2020 blev det muligt at inddrage bredere planlægningsmæssige hensyn i administrationen af fleksboligordningen. Det betyder også, at fleksboligordningen i dag kan benyttes af alle landets kommuner. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at kommunerne dermed er givet bedre muligheder for at sam-tænke ordningen med de overordnede ønsker til udviklingen i kommunen.

Arealanvendelsen i det åbne land

Planlovens regler om arealanvendelsen i det åbne land

Landdistrikterne og det åbne land omdannes løbende i lyset af nye samfundsmæssige behov. Der planlægges bl.a. for nye energi- og landbrugsformer, naturområder, infrastruktur, skovbrug, friluftsjnteresser og mange andre hensyn. Det åbne land rummer således en lang række vigtige funktioner, der både bidrager til vækst og arbejdspladser, grøn omstilling, øget biodiversitet, landskabsoplevelser, et aktivt fritidsliv og gode steder at bosætte sig.

Planloven indeholder en række krav til, hvilke emner kommuneplanen skal behandle, og hvilke interesser den har til formål at sikre.

Hvert emne, der skal være retningslinjer om i kommuneplanen, er udpeget på kort, der dækker hele kommunens område. Retningslinjerne er som udgangspunkt formuleret generelt med begrænset detaljeringsgrad. I en retningslinje for områder, der er udpeget til Grønt Danmarkskort, kan der således fx indgå, at naturindsatser, som samtidig bidrager til andre formål, herunder klimatilpasning og klimaforebyggelse, skovrejsning, et bedre vandmiljø, samt friluftsliv og rekreation, skal vægtes højt.

Kommunalbestyrelsen skal virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved landzonetilladelser og tilladelser efter anden lovgivning, men kommuneplanen er som udgangspunkt ikke bindende for den enkelte grundejer.

Planlovens regler åbner mulighed for, at der i kommuneplanen kan fastlægges mere detaljerede retningslinjer fx i et geografisk afgrænset område.

Vurdering af planlovens regler for arealanvendelsen i det åbne land

For at fremme en bedre udnyttelse af den knappe arealressource og skabe rum for, at flere funktioner tilgodeses samtidig i det åbne land – som fx landbrugsproduktion, vandmiljø, natur, landskab, rekreative muligheder, klimasikring og landsbyudvikling – efterspørges der i flere indspil, herunder fra bl.a. KL og DN, at planloven i højere grad end i dag understøtter, at kommunerne kan planlægge for flere formål på de samme arealer i det åbne land.

Udviklingen i landdistrikterne og nye behov for at anvende arealressourcen i det åbne land til mange formål understreger behovet for, at kommunerne har de tilstrækkelige redskaber til at løse samspillet mellem de mange hensyn, ønsker og behov. Den grønne omstilling kræver plads til vedvarende energi, klimatilpasning og natur, samtidig med, at jordbrugs- og skovdriften fortsat skal sikres gode udviklingsvilkår. Landsbyer med adgang til natur og rekreation er vigtig forudsætning for bosætningsattraktiviteten. Der er således mange vigtige funktioner, som det åbne land og landsbyerne skal kunne rumme.

Konkret foreslår KL, at der for at understøtte kommunernes behov for at løse samspillet mellem de mange behov og funktioner indføres mulighed for områdeplaner for mindre områder, hvor der lægges vægt på en helhedsorienteret planlægning i landzonen. KL finder, at områdeplanerne kan være et afsæt for bedre dialog om lokale udpegninger og konkrete tiltag for at sikre beskyttelseshensyn i lokalområdet. KL understreger, at områdeplanerne kan bringes i spil, hvor kommunalbestyrelsen vurderer, at der er særligt behov for en koordineret udvikling eller revision af retningslinjerne, og at de således skal være en supplerende mulighed og ikke et obligatorisk element i den kommunale planlægning. Også DN foreslår, at der gives nye muligheder i planloven for i det åbne land at udarbejde lokale udviklingsplaner for en multifunktionel arealanvendelse, som kan forholde sig til fx samspillet mellem energianlæg og natur og landskabshensynet, herunder landbrugets bygningsmasse og Grønt Danmarkskort.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at kommunerne allerede i dag har mulighed for at disponere arealer inden for et begrænset område til anvendelser, der varetager væsentlige samfundsmæssige hensyn, uden at det går ud over de hensyn, som generelt skal varetages i det åbne land. Sådanne samfundsmæssige hensyn, der retter sig mod arealanvendelsen i det åbne land er bl.a. drivhusgasreduktion, klimatilpasning, vedvarende energianlæg, øget behov for rekreative arealer og natur. Det er Bolig- og Planstyrelsens vurdering, at kommunerne har muligheder for i deres planlægning at træffe strategiske valg om, hvilke områder der har potentiale for en multifunktionel

arealanvendelse, hvor flere sådanne ønsker og samfundsmæssige hensyn kan tilgodeses i en plan.

Et eksempel på en sådan planlægning, hvor flere ønsker og samfundsmæssige hensyn kan indgå, er fx udpegning af et afgrænset område til energianlæg i et større område uden særlige beskyttelsesinteresser, da arealet ligger optimalt i forhold til den overordnede energiinfrastruktur, hvor der på tværs af ejendomsgrænser kan gives plads til mange former for energiproduktion på én gang, fx vindmøller, solcelleanlæg og biogasanlæg. I disse situationer vil der også skulle udarbejdes en byggeretsgivende lokalplan, før anlæggene etableres.

Det er på den baggrund Bolig- og Planstyrelsens vurdering, at de nuværende regler, hvor kommuneplanen angiver de overordnede retningslinjer for arealanvendelsen, er tilstrækkelige til at sikre, at flere funktioner, der kan varetage samfundsmæssige hensyn, kan indplaceres i et konkret afgrænset område.





Byudvikling og detailhandel

Planloven sætter rammerne for kommunernes planlægning for byudvikling og detailhandel

Byerne og rammerne for byudvikling forandres løbende. Bl.a. indebærer urbaniseringen og andre socioøkonomiske forhold et behov for flere boliger i og omkring de store byer og et mere varieret boligudbud. Samtidig er bymidternes traditionelle struktur med detailhandlen som omdrejningspunkt under forandring, bl.a. som følge af øget internethandel og ændrede forbrugerpræferencer.

Planloven skal sikre gode rammer for kommunernes arbejde med udvikling og omdannelse af byen til en blandet og bæredygtig by med plads til erhvervsudvikling, forskellige boligtyper og boformer, offentlig og privat service samt natur og rekreative formål. Kommuneplanen skal bl.a. indeholde retningslinjer for udlæg af nye arealer til byzone, beliggenheden af områder til forskellige byformål (boliger, erhverv, blandede byfunktioner, offentlige institutioner, service, byomdannelsesområder m.v.), den kommunale detailhandelsstruktur, trafik anlæg og tekniske anlæg, forurenende virksomheder, grønne områder og fritidsformål.

Med planovsændringerne de senere år har kommunerne fået en række nye muligheder for at fremme udvikling og omdannelse af byerne, herunder mulighed for at dispensere fra lokalplaners formål til midlertidig anvendelse, bl.a. til studieboliger og til opholdssteder for flygtninge. Der er skabt mulighed for at planlægge for almene boliger, og de hidtidige principper for byvækst er lovfæstet. Kommunerne har ligeledes fået større fleksibilitet i detailhandelsplanlægningen til at udvikle detailhandelsstrukturen efter lokale behov. Endelig er der skabt nye rammer for planlægning for boliger i samspil med eksisterende produktionsvirksomheder, bl.a. for at give mulighed for at udnytte overflødiggjorte erhvervsarealer til byudvikling, se herom i kapitel 6.

Med fokus på ændringerne af planloven i 2017 – 2020 og indspil i forbindelse med evalueringen beskrives og vurderes i dette kapitel planlovens regler om:

- planlægning for byvækst
- planlægning for almene boliger
- planlægning for flere studie- og ungdomsboliger og boliger til udsatte grupper
- muligheder for at anvende arealer til midlertidige formål
- muligheder for at tilvejebringe midlertidige opholdssteder til flygtninge
- sammenhængende planlægning for landarealer og vandarealer på søterritoriet
- lokalplanlægning for forhold i tilknytning til religiøse aktiviteter
- planlægning for at forebygge og reducere vejstøj
- planlægning for detailhandel

Byvækst

Planlovens regler om byvækst

Byerne udvikles ved inddragelse af nye ubebyggede arealer, men også gennem omdannelse og fortætning af eksisterende byområder. Planloven har bl.a. til formål at sikre, at den sammenhængende planlægning for arealanvendelsen medvirker til, at samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag. Kommuneplanen skal ifølge planloven bl.a. indeholde retningslinjer for udlæg af arealer til byzone.

Planlovens regler om byvækst har to overordnede formål. For det første, at der ikke udlægges større arealer til byvækst end nødvendigt, så Danmarks arealressource udnyttes bedst muligt i forhold til mange forskellige behov, fx byudvikling, landbrug, skovbrug, natur- og landsskabsværdier og investeringer i forsyningsanlæg og infrastruktur. For det andet, at nye arealudlæg til byvækst sker i tilknytning til eksisterende byer eller bysamfund for at holde det åbne land fri for spredt og ikke planlagt bebyggelse og sikre en klar grænse mellem by og land og for at understøtte en effektiv anvendelse af offentlige investeringer i infrastruktur og service.

Ved ændringen af planloven i 2017 blev det præciseret, hvor og hvornår der kan udlægges nye arealer til byvækst. Hensigten var at give kommunalbestyrelsen klare, men også mere fleksible rammer for udlæg af nye områder til byvækst. Formålet var endvidere som led i ønsket om øget lokal selvbestemmelse at give kommunerne ansvaret for at sikre, at der ikke udlægges for store arealer til byvækst. Byvækst udgik derfor også fra oversigten over de nationale interesser, som staten skal føre tilsyn med i forhold til kommunernes planlægning.

Hvis den enkelte kommune ønsker at udlægge nye arealer til fremtidig byvækst, kan kommunen ikke udlægge et større areal til byudvikling, end den forventes at have behov for i de kommende 12 år. Formålet er, at der ikke udlægges arealer til fremtidig byvækst, som kan medføre unødige bindinger på ejendomme i det åbne land. Der er med hjemmel i planloven udstedt en bekendtgørelse, der fastlægger en metode til at opgøre det forventede behov for at inddrage nye arealer til byvækst. Som led heri skal kommunerne forholde sig til mulighederne for byomdannelse og fortætning af allerede udnyttede arealer. Det er kommunerne selv, som vurderer, hvorvidt omdannelse og fortætning af allerede udnyttede arealer skal indgå i opgørelsen af rummeligheden.

De nye byvækstregler giver endvidere kommunerne mulighed for uden videre at omfordele eksisterende udlagte arealer til byvækst til et nyt sted i kommunen. Det betyder fx, at et arealudlæg kan flyttes fra en by til en anden i kommunen. Nyudlæg skal som hovedregel ske i tilknytning til eksisterende bymæssig bebyggelse i byzone efter

princippet om "indefra og ud". Planloven rummer dog fire undtagelser fra denne hovedregel, der er beskrevet i skemaet nedenfor.

Undtagelser fra hovedprincippet om byvækst "indefra og ud"	Anvendelse af undtagelserne
1. Indenrigs- og boligministeren kan i særlige tilfælde give tilladelse til planlægning for et afgrænset areal, der ikke ligger i tilknytning til eksisterende bymæssig bebyggelse i byzone.	Undtagelsen har indtil videre været anvendt to gange. Tilladelser er blevet givet til to kommuner i forbindelse med planlægning for etablering af et datacenter på 15 ha og for planlægning for etablering af et værksted til el-tog på 71,6 ha.
2. Indenrigs- og boligministeren kan i særlige tilfælde, hvor et udlæg af et areal til byzone er af national interesse, udarbejde et landsplandi- rektiv.	Muligheden har endnu ikke været anvendt.
3. Kommuner kan i særlige tilfælde planlægge for eksisterende fødevarevirksomheder med besøgsfaciliteter, der bidrager til områdets turisme, hvis en række kriterier er opfyldt.	Ifølge kommuneundersøgelsen har tre kom- muner oplyst, at de i fem tilfælde i alt har fastsat rammer for fødevarevirksomheder med besøgsfaciliteter i kommuneplanen.
4. Kommuner kan i særlige tilfælde planlægge for overførsel til byzone ved udvidelse af eksis- terende veletablerede virksomheder i det åbne land med væsentlige investeringer i ejendom.	Ifølge kommuneundersøgelsen har tre kommu- ner, hver i et tilfælde, anvendt denne mulighed.

Som supplement til de generelle byvækstregler gælder der særlige regler i planloven for byvækst i de 34 kommuner i hovedstadsområdet, der er udmøntet i Landsplandi- rektiv for hovedstadsområdets planlægning (Fingerplan 2019). Reglerne indebærer, at byvæksten i hovedstadsområdet skal koncentreres omkring den overordnede in- frastruktur og højklasset kollektiv trafik i den såkaldte fingerby i hovedstadsområdet, mens byvækst uden for fingerbyen skal være af lokal karakter og ske i tilknytning til kommunecentre eller som afrunding af andre bysamfund.

Vurdering af planlovens regler om byvækst

Siden planlovsændringen i 2017 og to år frem har kommunerne udlagt større arealer til fremtidige byformål i deres kommuneplan, end de har tilbageført. Det samlede ny- udlæg til byformål i denne periode er på ca. 6.000 ha, mens ca. 4.000 ha er tilbageført. Kommunerne har således netto udlagt nye kommuneplanrammer på ca. 1.000 ha per år til fremtidige byformål siden planlovsændringen.

Til sammenligning er kommunernes samlede arealudlæg til byformål i perioden 2011 til 2019 steget med ca. 1 pct. fra ca. 268.500 ha til ca. 272.000 ha svarende til en gennemsnitlig vækst på knapt 450 ha per år for alle landets kommuner, hvilket til dels afspejler den øgede urbanisering og dermed behovet for flere boliger m.v. i byerne. Sammenlignet med hele perioden 2011-2019 synes der efter planlovsreformen at være sket en stigning i den årlige vækst i arealudlæg til byformål. I absolutte tal er der dog tale om små tal, og henset til den relativt korte periode kan det ikke konkluderes, om der er tale om en varig tendens. Der er endvidere stor variation mellem kommunerne. 18 kommuner har netto udlagt mindre jord, end de har tilbageført, mens 47 kommuner har en nettovækst på over 10 ha, hvoraf 10 kommuner har en nettovækst på over 100 ha. Eksempler på store nyudlæg er et areal til et større datacenter, udvikling af et større turismeområde og et stort byudviklingsområde til blandet bolig og erhverv.

	Samlet areal (ha)	Boligområde	Blandet bolig og erhverv	Erhvervsområde	Centerområde og butikker
2011	268.722	154.678	35.137	67.977	10.930
2012	270.377	155.693	35.606	68.153	10.925
2013	270.463	155.130	35.993	67.931	11.409
2014	267.902	153.681	36.102	66.945	11.174
2015	269.000	154.081	36.200	67.382	11.337
2016	269.232	153.480	37.019	67.267	11.466
2017	270.076	153.057	37.744	67.420	11.856
2018	270.606	153.707	37.574	67.423	11.902
2019	272.061	154.288	38.145	67.512	12.117

Tabel 4.1: Kommunernes samlede kommuneplanlagte areal til byvækstformål (ha) i perioden 2011-2019. Kilde: Kommunernes oplysninger i Plandata.dk.

For så vidt angår anvendelsen af planlovens fire undtagelser fra princippet om "indefra og ud" henvises til oplysningerne i faktaboksen ovenfor.

Flere oplysninger om anvendelsen af bestemmelserne fremgår af redegørelsen i [bilag 1](#).

I forbindelse med evalueringen er der flere kommuner, som efterspørger mere klarhed om byvækstreglerne, og hvordan de skal anvendes i praksis i forhold til anvendelse af beregningsmetoder m.v. KL peger herudover på et behov for, at der sikres flere muligheder til udvikling af landsbyer, idet de nuværende regler om byvækst begrænser landsbyernes udviklingsmuligheder.

Nogle af de kommuner, der har arealer i de tyndere befolkede dele af hovedstadsområdet uden for byfingrene, har anført, at planlovens særlige byvækstregler for hovedstadsområdet begrænser byvækstmulighederne i bysamfund uden for hovedstadsområdets byfingre for meget.

Der er endvidere flere organisationer, heriblandt HK Handel, Dansk Detail, Coop og De Samvirkende Købmænd, der peger på, at byomdannelse frem for nyudlæg kan bidrage til bæredygtig byudvikling ved at mindske presset på arealerne i det åbne land, mindske transportbehovet og fremme et mere bæredygtigt ressourceforbrug i byerne. Desuden peger de på, at byomdannelse kan forebygge, at eksisterende, ældre byområder, fx ældre industriområder, står ubrugte hen og forfalder. DN foreslår, at de nationale interesser i planlægningen styrkes og udvides, fx nationale interesser for byvækst og byspredning, klima og høje byggerier.

For så vidt angår KL's forslag om at sikre bedre muligheder for udvikling af landsbyer, viser erfaringer fra kommunernes planlægning bl.a., at der er nogle uhensigtsmæssigheder ved lovfæstelsen af byvækstreglernes princip om, at byvækst skal ske i tilknytning til eksisterende bymæssig bebyggelse, da de ikke altid er fleksible i forhold til at understøtte en lokal udvikling. Det er, som reglerne er formuleret, ikke muligt for en kommune at ændre i deres bymønster og overføre en hel landsby til byzone med mulighed for byvækst. Det vurderes ikke at have været intensionen med lovændringen i 2017. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at mindre justeringer af reglerne om byvækst kan sikre kommunerne større råderum til bl.a. at overføre landsbyer til byzone på baggrund af kommunens strategiske planlægning for landsbyer og inden for rammerne af de hensyn, som loven angiver, herunder natur- og landskabsinteresser.

Byvækstmuligheder i hovedstadsområdets bysamfund uden for fingerbyen er fastlagt i både planloven og Fingerplanen. De gældende regler er et udtryk for en afvejning af forskellige hensyn. På den ene side står hensynet til at sikre muligheder for vækst og udvikling i hele hovedstadsområdet. På den anden side står hensynet til at koncentrere byvæksten i fingerbyen og undgå, at byvæksten i hovedstadsområdet bliver for spredt. En væsentlig begrundelse for at undgå spredt byvækst er at fastholde større landzoneområder med landskabelige værdier og plads til natur, jordbrug og rekreativ udfoldelse i hovedstadsområdet. En anden væsentlig begrundelse er trafikal. Koncentrationen af hovedstadsområdets byvækst omkring den eksisterende, overordnede infrastruktur og højklasset kollektiv trafik i fingerbyen skal således bidrage til at sikre hurtig transport, korte transportveje samt mindst mulig trængsel for flest mulige indbyggere i hovedstadsområdet. Trafikken i hovedstadsområdet er hurtigt stigende, og flere, bl.a. DI, har påpeget, at der mange steder er markante kapacitetsudfordringer på vejnettet og problemer med væsentlige tidsstab for person- og varetransport. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at en lempelse af byvækstreglerne i hovedstadsområdet

vil medføre en større spredning af byvæksten i hovedstadsområdet, øget trafik på vejnettet og en forøgelse af den trafikrelaterede drivhusgasudledning m.v.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer sammenfattende, at ønsket om at give kommunerne fleksible rammer for byvækst generelt er opnået, at mindre justeringer af reglerne i planloven om byvækst kan sikre kommunerne større råderum til bl.a. at overføre landsbyer til byzone, og at kommunernes behov for større klarhed om anvendelsen af reglerne kan opnås ved en styrket vejledningsindsats. Det kan understøtte kommunalbestyrelsens opgave med at sikre, at hensigten med reglerne om planlægning for byvækst realiseres.

Planlægning for almene boliger

Planlovens regler om planlægning for almene boliger

I flere større byer er boligmarkedet kendetegnet af forholdsvis høje huslejer på lejeboliger og høje priser på både ejer- og andelsboliger. Hvis et bredt udsnit af befolkningen fortsat skal have råd til at bo i de større byer, kan det bl.a. imødekommes gennem et øget udbud af almene boliger.

For at give kommunerne mulighed for at udvikle byerne på et socialt bæredygtigt grundlag og sikre en mere blandet boligsammensætning blev planloven ændret i 2015, så kommunerne fik mulighed for at fastsætte i en lokalplan, at op til 25 pct. af boligmassen i nye boligområder skal være almene boliger. Ved behandlingen af lovforslaget blev det forudsat, at den foreslåede lovændring ikke skulle udfordre grundlovens bestemmelser om ekspropriation, idet planlægning i medfør af planloven er erstatningsfri regulering. For at sikre dette blev det bl.a. fastlagt, at de nye muligheder i loven kun kan anvendes i nye boligområder, hvor grundejeren ikke allerede har en byggeret til at opføre boliger.

Efter de gældende regler i planloven kan kommunerne således alene stille krav om almene boliger i forbindelse med lokalplanlægning for inddragelse af nye arealer til byzone, ændret lokalplanlægning for områder planlagt til erhverv eller offentlige formål og ændret lokalplanlægning for erhvervsdelen af områder planlagt til blandet bolig og erhverv. De gældende regler giver derimod ikke mulighed for at stille krav om almene boliger i forbindelse med fortætning af eksisterende byområder, hvis der er tale om enten rene boligområder eller boligdelen af blandede områder til boliger og erhverv.

Lokalplanlægning giver rettigheder til grundejere, men medfører ikke en handlepligt. Kommunerne kan således ikke alene med det nuværende lokalplanredskab sikre, at almene boliger rent faktisk opføres, selvom der er stillet krav om dem i en lokalplan.

Vurdering af planlovens regler om planlægning for almene boliger

Muligheden for i en lokalplan at stille krav til, at op til 25 pct. af boligmassen skal være almene boliger, er navnlig anvendt af Københavns og Aarhus kommuner og herudover især af kommuner i hovedstadsområdet.

En analyse af kommunernes indberetninger i Plandata.dk viser, at kommunerne i perioden fra planlovsændringen i 2015 og frem til 1. april 2020 har registreret ca. 1.700 lokalplanforslag, der omfatter boligformål. Som det fremgår af tabel 4.2, stiller 45 af disse lokalplanforslag, fordelt på otte kommuner, krav til andelen af almene boliger. 23 af lokalplanerne er for områder i Københavns Kommune, 12 er for områder i Aarhus Kommune, og de resterende 10 er, på nær én lokalplan, lokalplaner for områder i fem kommuner i hovedstadsområdet. Alle 45 lokalplanforslag er vedtaget.

I 29 af de 45 vedtagne lokalplaner har kommunerne udnyttet planlovens maksimumsgrænse på 25 pct. almene boliger af den samlede boligmasse, mens andelen i de øvrige lokalplaner varierer mellem 12,5 og 24 pct. Gennemsnittet for m² boligetageareal til almene boliger i alle 45 lokalplaner er ca. 22 pct. Samlet set omfatter de 45 lokalplaner som minimum ca. 303.000 m² boligetageareal til almene boliger med flest udlagte boligetagemeter i Københavns Kommune (ca. 203.000 m²) og Aarhus Kommune (ca. 75.000 m²).

Kommune	Antal lokalplaner m. krav om almene boliger	Andel af samlet boligareal	Almene boliger	Samlet boligareal
Frederiksberg	2	25 pct.	2.575 m ²	10.300 m ²
Gentofte	1	25 pct.	1.300 m ²	5.200 m ²
Gladsaxe	1	12,5 pct.	3.250 m ²	26.000 m ²
Helsingør	1	25 pct.	13.000 m ²	52.000 m ²
København	23	20 pct. - 25 pct.	203.090 m ²	833.602 m ²
Middelfart	1	15 pct.	-	-
Roskilde	4	25 pct.	Min. 5.148 m ²	Min. 20.590 m ²
Aarhus	12	15 pct. - 25 pct.	Min. 74.951 m ²	Min. 418.546 m ²
Samlet	45	Gnsn. 22,2 pct.	Min. 303.314 m²	Min. 1.366.238 m²

Tabel 4.2: Oversigt over fordelingen af lokalplanforslag fra 3. marts 2015 til 1. april 2020, som stiller krav til andelen af almene boliger, fordelt på kommuner. Kilde: Bolig- og Planstyrelsens analyse af kommunernes oplysninger i Plandata.dk.

Flere oplysninger om anvendelsen af bestemmelsen fremgår af redegørelsen i [bilag 1](#).

I bl.a. Københavns, Aarhus og Roskilde kommuner finder det politiske flertal i kommunalbestyrelserne det positivt, at det er muligt at stille krav om andelen af almene boliger i forbindelse med lokalplanlægning, og de ser gerne muligheden udvidet til mere end 25 pct.

Københavns Kommune efterspørger konkret mulighed for at stille krav om, at op til en tredjedel af boligmassen i nye lokalplanområder er almene boliger. Hvis det bliver muligt, anslår kommunen, at det potentielt kan føre til planlægning af byggeri af 19.800 almene boliger i planperioden 2019-2031 og ifølge kommunens oplysninger dermed ca. 4.800 flere almene boliger flere end med de nuværende regler.

Enkelte kommuner peger også på udfordringer med at sikre, at de almene boliger, der stilles krav om i lokalplaner, rent faktisk opføres og opføres i nogenlunde samme takt som privat boligbyggeri.

I den sammenhæng oplyser Københavns Kommune, at der i de lokalplanområder, hvor kommunen har fastlagt krav om almene boliger, er givet byggetilladelser til i alt 10.073 boligenheder, hvoraf 1.138 boligenheder er almene boliger. Det svarer til ca. 11 pct. af de boliger, der er givet byggetilladelse til. Det er noget mindre end det krav om 25 pct. almene boliger, som Københavns Kommune hidtil har fastlagt i 20 ud af 23 lokalplaner, jf. tabel 4.2.

I Aarhus Kommune er det erfaringen, at de almene boliger, som kommunen har stillet krav om i lokalplaner, generelt også bygges. Det stillede krav har været mellem 15-25 pct. almene boliger. Med et forøget politisk fokus på almene boliger i kommunen er det forventningen, at der i højere grad vil blive stillet krav om 25 pct. almene boliger. For at sikre, at boligerne opføres, stiller kommunen bl.a. krav om, at der i forbindelse med den endelige godkendelse af lokalplanen skal foreligge en aftale med en boligorganisation om opførelse af de almene boliger. Kommunen har erfaring med, at denne løsning især er anvendelig i de tilfælde, hvor de almene boliger opføres på privat ejede grunde eller på grunde med en enkelt eller få ejere. I lokalplanområder har Aarhus Kommune dog oplevet, at de almene boliger, som kommunen har stillet krav om, enten ikke bygges, eller at byggeriet trækker ud. På den baggrund arbejder kommunen med at styrke dialogen med bl.a. boligorganisationer, de private grundejere og ejendomsudviklere forud for vedtagelse af lokalplaner med krav om almene boliger.

I Roskilde Kommune, der efter Københavns og Aarhus kommuner har vedtaget flest lokalplaner med krav om almene boliger, er det erfaringen, at de almene boliger, som kommunen har stillet krav om, generelt også bygges. Mange af de almene boliger,

der aktuelt bygges, opføres på kommunalt ejede grunde, hvor kommunen har haft mulighed for at styre antallet af nye almene boliger gennem kommunalt grundsalg. Planlægningen for nye almene boliger efter 2024 forventes i højere grad at ske på privatejede arealer, hvor kommunen vurderer, at det kan blive mere udfordrende at sikre, at krav om almene boliger bliver omsat i konkret byggeri. Kommunen vurderer, at det eventuelt kan skabe et behov for redskaber til at sikre, at de almene boliger opføres.

Der er endvidere rejst forslag om at øge mulighederne for at stille krav om almene boliger i lokalplaner ved fortætning af eksisterende byområder. Forslaget begrundes med et ønske om at øge andelen af almene boliger i eksisterende byområder.

Efter de gældende regler i planloven er det allerede muligt at stille krav om almene boliger ved omdannelse og fortætning af eksisterende byområder, hvis det sker i forbindelse med ændret anvendelse til boligformål af områder, der i dag er planlagt til erhverv eller offentlige formål. Det er også muligt, hvis der er tale om ændret anvendelse fra blandet bolig og erhverv, og der er ønske om at ændre erhvervsdelen til boligformål.

Der er flere faktorer end planlovgivningen, som påvirker kommunernes muligheder for at øge andelen af almene boliger i de større byer. Herunder spiller økonomiske vilkår som konjunkturer og forholdet mellem de samlede anskaffelsesudgifter og det fastsatte maksimumsbeløb for støttet boligbyggeri en væsentlig rolle. Det gælder især i de større byer, hvor grundpriserne ofte er høje.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at man med ændringer af planloven kan gøre det muligt for kommunerne at stille krav om en højere andel af almene boliger i nye boligområder og ved fortætning af eksisterende boligområder. Dette vil på længere sigt øge mulighederne for at udbyde almene boliger i de større byer.

Effekten af sådanne krav er usikker, bl.a. fordi krav om almene boliger i en lokalplan ikke automatisk fører til byggeri af almene boliger.

Derfor kan det overvejes at se på nye værktøjer for at sikre, at de almene boliger, der stilles krav om i lokalplaner, opføres i nogenlunde samme takt som andre boliger. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at det er muligt at styrke kommunernes muligheder for at sikre, at almene boliger opføres i nogenlunde samme takt som andre boliger i de lokalplanområder, hvor der stilles krav om almene boliger. Dette kan fx ske ved i planloven at gøre det muligt for kommunerne at fastlægge en rækkefølge på byggeri i lokalplanområder.

Ud over at give kommunerne mulighed for at hæve andelen af almene boliger i nye boligområder, vil udbuddet af almene boliger i navnlig de større byer med forholdsvis

tæt bebyggelse kunne øges, hvis mulighederne for at stille krav om almene boliger i forbindelse med fortætning af eksisterende byområder udvides til også at omfatte ændret lokalplanlægning for nye boligetagemeter i eksisterende boligområder og boligdelen af eksisterende blandede områder til boliger og erhverv. I disse typer af områder kan omkostningerne ved at erhverve byggeret og etablere almene boliger dog kunne gøre det økonomisk urentabelt at etablere almene boliger – navnlig i de centrale dele af de større byer.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer sammenfattende, at planlovens mulighed for at stille krav om almene boliger har bidraget til opførelse af flere almene boliger. Det vurderes samtidig, at man med ændringer af planloven kan give kommunerne øgede muligheder for at stille krav om almene boliger i lokalplaner for både nye boligområder og ved fortætning af eksisterende boligområder og krav om, at de almene boliger rent faktisk opføres i nogenlunde samme takt som øvrige boliger.

Planlægning for forskellige boligtyper

Planlovens regler om planlægning for specifikke boligtyper

Urbaniseringen og andre socioøkonomiske forhold giver nye udfordringer i de større byer. I forbindelse med evalueringen af planloven er der peget på behovet for at kunne planlægge for en blandet by med forskellige boligformer, herunder studie- og ungdomsboliger og boliger til socialt udsatte grupper.

Planloven giver kommunerne mulighed for at regulere størrelsen på boliger, hvilket kommuner anvender som et middel til at sikre, at en del af de opførte boliger har en størrelse og pris, der gør dem attraktive for unge under uddannelse eller til socialt udsatte grupper. Planloven giver derimod ikke kommunerne mulighed for at reservere boliger til en specifik befolkningsgruppe, da planloven kun regulerer anvendelse af arealer og ikke regulerer ejer- og brugerforhold. Planloven giver således ikke kommunerne mulighed for i lokalplaner at fastsætte bestemmelser om bruger- eller ejerforhold.

Vurdering af planlovens regler om planlægning for specifikke boligtyper

Studie- og ungdomsboliger

KL og flere kommuner med mange studerende ønsker at planlægge for flere studie- og ungdomsboliger. Endvidere ønsker de redskaber til at kunne sikre, at studieboliger på det private boligmarked rent faktisk bebos af studerende.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at også andre faktorer, så som høje grundpriser og byggeomkostninger, kan have betydning for muligheden for at øge antallet af studie- og ungdomsboliger, der er til at betale for de studerende, ikke mindst i de større byer. For så vidt angår planlovens muligheder for at understøtte behovet for flere studie- og ungdomsboliger vurderer Bolig- og Planstyrelsen, at kommunerne med de nuværende regler i planloven kan planlægge for almene ungdomsboliger. Bolig- og Planstyrelsen vurderer endvidere, at det gennem en ændring af planloven vil være muligt at give kommunerne bedre muligheder for at planlægge for specielle boligtyper som ungdomsboliger generelt for at sikre flere boliger til studerende. Det vil forudsætte, at boligtypen er reguleret i anden lovgivning. Endelig vurderes det, at det igennem boliglovgivningen vil være muligt at give kommunerne redskaber til at sikre, at ungdomsboliger også på det private marked rent faktisk bebos af unge under uddannelse.

Boliger til socialt udsatte grupper

Københavns Kommune efterspørger bedre muligheder for at etablere midlertidige boliger til socialt udsatte borgere. Kommunen har bl.a. peget på behovet for at kunne opføre boligerne midlertidigt for en periode ud over de tre år, som planloven nu giver mulighed for, bl.a. af hensyn til rentabilitet.

Med de stigende ejendomspriser især i de større byer kan det være en udfordring for kommunerne at finde plads til at planlægge for billige boliger, herunder til socialt udsatte grupper.

Den væsentligste boligform til socialt udsatte borgere er almene familieboliger. Med knap 500.000 almene familieboliger er det sikret, at der er en universel adgang til betalelige boliger med en høj standard, og kommunerne kan anvise indtil hver fjerde familiebolig, der bliver ledig, til løsning af boligsociale opgaver i kommunen. Som en del af den almene familieboligmasse findes der i mindre udstrækning særlige boligtyper til særligt udsatte grupper, eksempelvis personer ramt af hjemløshed. Det drejer sig blandt andet om skæve boliger. Skæve boliger er reguleret i *Bekendtgørelse om tilskud til fremme af udviklingen af almene boliger til særligt udsatte grupper ("skæve boliger")*. En revideret bekendtgørelse trådte i kraft i februar 2020. I forbindelse med revisionen ophævedes bl.a. en bestemmelse om, at skæve boliger skal opføres varigt som forudsætning for at få det statslige tilskud. I boliglovgivningen er der således allerede åbnet mulighed for at etablere skæve boliger midlertidigt og med fortsat mulighed for at få det statslige tilskud til de skæve boliger. Retningslinjer for statsligt tilskud til skæve boliger på midlertidigt ledige byggegrunde vil dog skulle afklares nærmere.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at kommunerne med de nuværende regler kan planlægge for *varige* almene boliger til særlig udsatte grupper – de såkaldt skæve boliger – og boliger opført i kommunalt regi for at imødekomme kommunernes anvisningsforpligtelse. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at muligheden for *midlertidig* anvendelse af fx byområder under omdannelse, der på længere sigt planlægges udviklet til andre formål, kan give den enkelte kommune større fleksibilitet i forhold til at finde hensigtsmæssige og økonomisk rentable løsninger i den konkrete situation og for de enkelte områder.

Det er sammenfattende Bolig- og Planstyrelsens vurdering, at det i forhold til planlovens regler vil være muligt at give kommunerne bedre muligheder for at tillade midlertidige boliger til særlig udsatte grupper enten i form af længere dispensationsmuligheder, som det allerede er muligt for studieboliger (op til 10 år) eller gennem nye muligheder for planlægning for midlertidighed, se nærmere i afsnittet nedenfor om midlertidig anvendelse af lokalplanlagte arealer til andre formål.

Andre boligtyper samt byggefællesskaber

Der er fra flere sider peget på behov for at kunne planlægge for flere boligtyper samt for byggefællesskaber. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at det vil være muligt at fastsætte regler i planloven, som gør det muligt at lokalplanlægge for flere boligtyper, så længe boligtypen er defineret i boliglovgivningen. Muligheden for at stille krav i planlægningen om, at nye boliger opføres i regi af byggefællesskaber kræver således, at byggefællesskaber er reguleret i anden lovgivning.

Midlertidig anvendelse af lokalplanlagte arealer til andre formål

Planlovens regler om midlertidig anvendelse af lokalplanlagte arealer til andre formål

Byerne udvikles bl.a. gennem omdannelse af eksisterende byområder, fx erhvervsområder, hvor nedlæggelse eller fraflytning af virksomheder giver mulighed for at omdanne områderne til nye funktioner. Denne omdannelsesproces foregår ofte over en længere årrække. Der opstår derfor mulighed for, at områder midlertidigt kan udnyttes på andre måder, indtil den planlagte anvendelse i fremtiden realiseres.

Kommunalbestyrelsen kan gennem lokalplaner fastlægge bindende bestemmelser for anvendelsen af arealer i kommunen fx til erhvervs- eller boligformål. Det betyder som udgangspunkt, at den fremtidige anvendelse af et areal skal ske i overensstemmelse

med lokalplanens formål og bestemmelserne om arealets anvendelse. Kommunalbestyrelsen kan som udgangspunkt kun dispensere fra lokalplanen til formål, som ikke er i strid med lokalplanens formål og anvendelsesbestemmelser.

Ved ændringen af planloven i 2017 fik kommunerne mulighed for at dispensere fra en lokalplans anvendelse og formål for at muliggøre en midlertidig anvendelse af ubenyttede arealer i op til 3 år, dog 10 år for studieboliger. Formålet er at muliggøre, at lokalplanlagte byområder kan udnyttes til forskellige formål i en tidsbegrænset periode, så de ikke står ubrugte hen. Bestemmelsen tænkes særligt anvendt i tilfælde, hvor der er udarbejdet en ny lokalplan, som endnu ikke kan realiseres, eller hvor en ældre lokalplan fx for et erhvervsområde ikke længere er aktuel, men endnu ikke er erstattet af en ny plan. Hvis en ønsket aktivitet kræver lokalplan efter reglerne i planloven, kan dispensationsbestemmelsen ikke anvendes. Det samme gælder, hvis det ønskede tiltag har en længerevarende karakter, dvs. strækker sig ud over de 3 år (10 år for studieboliger). I så fald kan kommunen i stedet udarbejde en lokalplan, og den tidsbegrænsede anvendelse kan søges aftalt med grundejerne. Hensynet bag den tidsmæssige begrænsning på 3 år (10 år for studieboliger) er bl.a. at søge at begrænse negative konsekvenser i form af nabokonflikter ved tilladelse til midlertidig anvendelse af områder, hvis kommunalbestyrelsen ikke ved meddelelse af dispensationen inddrager offentligheden i samme omfang som ved udarbejdelse af lokalplanforslag.

Vurdering af planlovens regler om midlertidig anvendelse af lokalplanlagte arealer til andre formål

Kommunernes oplysninger i forbindelse med kommuneundersøgelsen viser, at kommunerne anvender de nye dispensationsmuligheder fleksibelt, alt efter de konkrete lokale forhold. Lidt over halvdelen af landets kommuner oplyser, at de har brugt muligheden for at dispensere fra en lokalplans principper til midlertidig anvendelse i op til 3 år ad gangen (10 år for studieboliger). I de fleste kommuner er det sket i enkelte eller få tilfælde.

De tidsbegrænsede dispensationer er givet til en bred vifte af anvendelser som fx restauration og detailhandel, iværksættererhverv, parkeringspladser, studieboliger, grønne områder, fitness samt events m.v.

Oftest bruges den maksimale mulighed for tidsbegrænsning, men der er undtagelser herfra. Især er dispensationerne til events oftest af betydeligt kortere varighed, fx 1, 6 eller 12 måneder.

Flere oplysninger om kommunernes anvendelse af bestemmelsen kan findes i [bilag 1](#).

De nye regler for dispensation til midlertidige studieboliger er fx anvendt af Københavns Kommune, der bl.a. har givet mulighed for opførsel af midlertidige studieboliger til i alt 164 studerende i en containerlandsby på Refshaleøen i København. Boligerne er etableret i 2018. Kommunen har i 2019 givet dispensation til yderligere 92 midlertidige studieboliger til i alt 184 studerende på det tidligere godsbaneterræn på Vesterbro i København.

For yderligere at styrke mulighederne for at udnytte ubrugte arealer midlertidigt peger en række kommuner på behovet for, at der både med hensyn til anvendelse og tidshorisont bliver bedre muligheder for at kunne planlægge eller dispensere for midlertidig anvendelse af arealer i forbindelse med omdannelse og fortætning af eksisterende byområder – fx nedlagte industri- og havneområder. Flere kommuner påpeger, at selvom de har fået mulighed for at meddele dispensation til midlertidige anvendelser, sætter lokalplanpligten en begrænsning for, hvad der kan dispenseres til. Københavns Kommune har fx et ønske om at kunne udnytte arealer til flere studieboliger, end hvad kommunen vurderer er muligt uden lokalplan. Ligeledes udtrykker kommunen behov for at kunne give tilladelse til andre formål, fx boliger til socialt udsatte grupper og pavilloner ved ombygning af skoler og institutioner i en periode på mere end tre år.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at omfanget af de tidsbegrænsede dispensationer og de mange forskellige formål, som de anvendes til, viser, at der er et behov for fleksible muligheder for at fravige lokalplaner i forskellige midlertidige situationer, og at det er et redskab, som kommunerne er godt i gang med at bringe i anvendelse. Bolig- og Planstyrelsen vurderer på den baggrund, at mulighederne for at kunne anvende ubrugte arealer til midlertidige formål virker efter hensigten. Det vurderes endvidere, at der med de fastsatte tidsbegrænsninger for dispensationer er fundet en fornuftig balance også i forhold til varetagelsen af hensynet til andre beboere og virksomheder i de pågældende områder. Der henses bl.a. til, at Planklagenævnet har modtaget få klager over kommunernes afgørelser vedr. tidsbegrænsede dispensationer fra en lokalplan til en midlertidig anvendelse.

Det er samtidig Bolig- og Planstyrelsens vurdering, at det er muligt at give kommunerne yderligere muligheder for at anvende arealer midlertidigt i forbindelse med omdannelse og fortætning af eksisterende byområder. Det vil fx kunne ske gennem en ændring af planloven, der gør det muligt at udarbejde en midlertidig anvendelsesbestemmelse for et område i en lokalplan, i tiden indtil den endelige plan for et område bliver realiseret. Det vil øge mulighederne for at anvende arealer i en midlertidig periode. Samtidig vil det give naboer m.fl. mulighed for at fremkomme med deres synspunkter i forbindelse med en offentlig høring af forslag til den midlertidige ændrede anvendelse af et område.

Midlertidige opholdssteder til flygtninge

Planlovens regler om midlertidige opholdssteder til flygtninge

På baggrund af den historisk store tilstrømning af flygtninge og migranter til Europa i 2015, herunder Danmark, blev det ved en ændring af planloven i 2015 gjort muligt for kommunerne at fravige planlovens almindelige regler om lokalplaner, dispensation fra lokalplaner og landzonetilladelse m.v. for at kunne etablere midlertidige opholdssteder til nyankomne flygtninge. Reglerne blev gjort permanente med en lovændring i 2018. Reglerne skal give kommunerne mulighed for hurtigt at kunne afhjælpe et akut behov for midlertidig indkvartering af nyankomne flygtninge. Kommunernes tilladelse eller dispensation til midlertidige opholdssteder efter reglerne er tidsbegrænsede og kan højst gives med en varighed på fem år.

Vurdering af reglerne i planloven om midlertidige opholdssteder til flygtninge

En række kommuner har brugt reglerne til at etablere midlertidige opholdssteder til nyankomne flygtninge. En rundspørge hos landets kommuner i 2017 viste, at kommunerne på daværende tidspunkt primært havde anvendt reglerne til at meddele dispensation fra en lokalplan til etablering af opholdssteder i områder, hvor etablering af det midlertidige opholdssted ikke lå inden for rammerne af en eksisterende lokalplanlægning, fx fordi bygninger til opholdssteder ligger i områder, der er udlagt til erhvervsområde. De første tilladelser og dispensationer efter reglerne er givet af kommunerne i 2015 og udløb således i 2020.

KL har i 2019 over for erhvervsministeren, udlændinge- og integrationsministeren og transport-, bygnings- og boligministeren påpeget et behov for at kunne forlænge varigheden af nogle af de midlertidige opholdssteder til flygtninge. KL peger bl.a. på, at det efter omstændighederne kan være forbundet med store omkostninger at sikre de nødvendige opholdssteder eller boliger til flygtninge efter udløbet af de fem år. I den sammenhæng har KL oplyst, at det kan medføre væsentlige kommunale udgifter, hvis der skal etableres nye midlertidige opholdssteder til flygtningene.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at mulighederne i planloven for at etablere midlertidige opholdssteder til nyankomne flygtninge har medvirket til at afhjælpe kommunernes akutte behov på området. Det vurderes samtidig, at en varig etablering af opholdssteder til flygtninge fortsat skal ske efter planlovens almindelige regler. Dette bl.a. for at medvirke til, at planlagte områder faktisk anvendes til de formål, de er udlagt til, og for at beboere og virksomheder i områderne m.v. inddrages i plan-

lægningsprocessen. Det vurderes i sammenhæng hermed, at en forlænget varighed af de tidsbegrænsede tilladelser og dispensationer efter planloven i nogle tilfælde vil give kommunerne bedre mulighed for at finde de samlet set mest hensigtsmæssige løsninger.

Ved en ændring af planloven, der er vedtaget i juni 2020, er det fastsat, at kommunalbestyrelsen gives mulighed for at forlænge varigheden af dispensationer og tilladelser til eksisterende midlertidige opholdssteder med op til to år. Muligheden forventes fx at kunne være relevant i tilfælde, hvor kommunen har brug for mere tid til at etablere og tilvejebringe grundlag for andre opholdssteder efter planlovens almindelige regler, eller hvor der ikke forventes at være det samme behov for opholdssteder i kommunen efter et par år. Der findes ikke tilgængelige data om kommunernes anvendelse af muligheden for at forlænge varigheden af meddelte dispensationer.

Sammenhængende planlægning for landarealer og vandarealer på søterritoriet

Planlovens regler om sammenhængende planlægning for landarealer og vandarealer på søterritoriet

Planlovens regler gælder som udgangspunkt for landarealer og ikke for vandarealer på søterritoriet. Loven indeholder få bestemmelser om planlægning for vandarealer. Herudover har det været antaget, at kommunerne med hjemmel i planloven kan lokalplanlægge for bl.a. husbåde på vandarealer i byzonehavne.

Planklagenævnet har i maj 2019 truffet afgørelse i en principiel sag om muligheden for at planlægge for vandarealer i havne. Det følger af Planklagenævnets afgørelse, at udgangspunktet om, at planloven kun finder anvendelse på land, kun kan fraviges i de særlige tilfælde, hvor der er fastsat udtrykkelige bestemmelser herom i loven. På den baggrund kan der kun lokalplanlægges for vandarealer i såkaldte byomdannelsesområder, dvs. områder, hvor anvendelsen af området til miljøbelastende erhvervsformål, havneformål e.l. i den langt overvejende grad er ophørt eller under afvikling. Afgørelsen har betydning for kommunernes praksis for at planlægge samlet for anvendelsen af land- og vandarealer i havneområder.

Den mulige anvendelse af vandarealer i havneområder fastlægges på den baggrund navnlig med konkrete tilladelser efter kystbeskyttelsesloven og/eller havnelovgivningen til ansøgte projekter, f.eks. etablering af en husbåd.

Vurdering af planlovens regler om sammenhængende planlægning for landarealer og vandarealer på søterritoriet

I forbindelse med evalueringen af planloven har kommunerne, repræsenteret ved KL og suppleret af Kommunalteknisk Chefforening (KTC), peget på et behov for, at der ses på reglerne for planlægning for lystbådehavne, husbåde og beboelse på lystbåde, så det sikres, at kommunerne kan planlægge herfor. KL vurderer, at kommunernes mulighed for at sikre sammenhæng mellem aktiviteter på land og i havnenes vandområder er blevet yderligere begrænset med planklagenævnsafgørelsen fra maj 2019, og det er kommunernes vurdering, at denne begrænsning er uhensigtsmæssig af flere grunde. Afgørelsen bør ifølge KL give anledning til at genbesøge det aktuelle lovgrundlag for sammenhængende planlægning i og omkring havnen.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at det kan være planlægningsmæssigt velbegrunder at planlægge samlet for land- og vandarealer. I forbindelse med behandlingen af en ansøgning efter kystbeskyttelsesloven foretager Kystdirektoratet en bred høring, herunder af kommunen. Kommunens ønsker til havneområdet anvendelse og udvikling inddrages således i behandlingen af de enkelte ansøgninger. En samlet kommunal planlægning for havnens vandområder vurderes imidlertid at give mulighed for en mere langsigtet og helhedsorienteret planlægning, herunder mulighed for at samtænke infrastruktur og andre anlæg på land med en ønsket anvendelse af de bynære vandarealer. Det kan fx være hensigtsmæssigt allerede i forbindelse med planlægningen at sætte rammer for og regulere placeringen, anvendelsen og udformningen af husbåde for også at kunne regulere de tilhørende tekniske anlæg og adgangsforhold på land samt for at sikre sammenhængen til den ønskede udvikling af byområder på land. Muligheden for at planlægge samlet for land- og vandarealer i havneområder, herunder regulere muligheden for helårsboliger på husbåde, kan bl.a. også være med til at forebygge miljøkonflikter og skærpede miljøkrav til virksomheder i havneområdet. Planlægning vil desuden give mulighed for en tidligere inddragelse af offentligheden, investorer og andre interessenter i havneområdet.

Det er Bolig- og Planstyrelsens sammenfattende vurdering, at en mulighed for kommunerne til i planlægningen at sikre en sammenhængende regulering af land- og vandarealer kan være et velegnet redskab til at sikre en hensigtsmæssig udvikling og anvendelse af navnlig bynære havneområder. Der vil i givet fald skulle tilvejebringes en regulering, der samlet set giver de ønskede muligheder og varetager relevante hensyn uden overflødig dobbeltregulering.

Lokalplanlægning for forhold i tilknytning til religiøse aktiviteter

Planlovens regler om lokalplanlægning for forhold i tilknytning til religiøse aktiviteter

Kirker, moskeer og andre bygninger til religiøse formål er en del af landskabet og bybilledet i Danmark. Det følger af grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at vi har religionsfrihed. Ifølge trossamfundsloven, som indeholder regulering af trossamfund uden for folkekirken, har et trossamfund ret til at opføre religiøse bygninger under forudsætning af, at trossamfundet overholder den øvrige lovgivning. Øvrig lovgivning kan fx være planloven og lokalplaner, som fastsætter en lokal ramme for den arealmæssige anvendelse af ejendomme.

Inden for rammerne af planlovens lokalplankatalog har kommunalbestyrelsen vide rammer for at fastsætte bindende lokalplanbestemmelser. Planen som helhed og de enkelte bestemmelser skal have en planlægningsmæssig begrundelse. Det vil sige, at planen og bestemmelserne ligger inden for det, som planloven har til formål at sikre. Det er bl.a. at sikre, at der ud fra en planlægningsmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner og lokalsamfund, og at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber.

Det centrale for planlægningen er at afveje de forskellige interesser i arealanvendelsen og at tilrettelægge arealanvendelsen på baggrund af de fysiske påvirkninger af omgivelserne. Fx kan kommunalbestyrelsen fastsætte lokalplanbestemmelser om anvendelsen af områder til henholdsvis beboelse og erhverv for at undgå trafik- og miljøkonflikter og om bebyggelsens omfang og udformning for at varetage rekreative og æstetiske hensyn i lokalområdet. En sondring mellem forskellige formål for anvendelsen af et areal, herunder mellem kulturelle og religiøse formål, skal være begrundet i de hensyn, der kan varetages med planloven.

Etablering af kirker, moskeer og andre bygninger til religiøse formål kan være i strid med lokalplanlægningen for et område. Det vil efter omstændighederne bero på lokalplanens præcise bestemmelser. Efter gældende regler kan en kommune dog ikke sagligt begrunde en lokalplanlægning alene med henvisning til brugernes religiøse tilhørsforhold.

Vurdering af planlovens regler om lokalplanlægning for forhold i tilknytning til religiøse aktiviteter

På baggrund af flere konkrete sager om etablering af eller aktiviteter i tilknytning til moskeer har der i 2020 politisk været rejst spørgsmål om mulighederne for i lokalplanlægningen at kunne regulere forhold i tilknytning til religiøse aktiviteter, herunder beliggenheden af nye moskeer. Der er i den sammenhæng bl.a. peget på, at etablering af moskeer har en påvirkning af omkringliggende bymiljø og -kultur, og at det begrundet i disse forhold bør være muligt for kommunerne mere præcist at regulere beliggenheden af moskeer. Udlændinge- og integrationsministeren er i færd med at se på, om der kan indføres yderligere tiltag for at forhindre religiøse parallelsamfund. Erhvervsministeren har i efteråret 2020 tilkendegivet over for Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg, at det skal undersøges, om og i givet fald hvordan planloven kan bidrage til at modvirke dannelsen af parallelsamfund, med henblik på at dette kan indgå i de politiske drøftelser om evalueringen af planloven. Erhvervsministeren har tilkendegivet, at regeringen ikke er imod etableringen af nye moskeer, men er optaget af, at kommunerne har de nødvendige redskaber til lokalt at imødegå udfordringer og sikre en hensigtsmæssig byudvikling sammen med byens borgere.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at der i et planlægningsperspektiv kan være nogle særlige forhold knyttet til religiøse aktiviteter, som alt efter de konkrete omstændigheder kan stille andre krav til beliggenheden end fx en kulturinstitution, og at der konkret kan være behov for at kunne sikre, at bygninger til religiøse formål etableres på arealer, der er egnede til formålet. Herunder for at sikre, at beliggenheden er velegnet set i sammenhæng med anvendelsen af andre ejendomme i området.

En mulighed for mere specifikt at kunne planlægge for en anvendelse til religiøse formål rejser dog også spørgsmål om det nærmere indhold af den planlægningsmæssige begrundelse og om bl.a. forholdet til religionsfrihed. Bolig- og Planstyrelsen vurderer derfor, at en eventuel mulighed for mere specifikt at kunne planlægge for, hvor der henholdsvis kan eller ikke kan etableres nye kirker, moskeer og andre bygninger til religiøse formål, skal have en klar og velafgrænset lovhjemmel. Det vil kræve en ændring af planloven. Der er igangsat en undersøgelse af mulighederne for en eventuel lovændring under hensyn til bl.a. religionsfriheden. Bolig- og Planstyrelsen vurderer endvidere, at det kan være relevant at vejlede nærmere om mulighederne efter de gældende regler.

Forebyggelse og reducere af vejstøj

Planlovens regler om forebyggelse og reducere af vejstøj

Støj er en gene, som medfører negative helbredseffekter. Ifølge Miljøstyrelsen er vejtrafikken den væsentligste kilde til støjbelastningen i Danmark. På baggrund af kortlægninger vurderer Miljøstyrelsen, at ca. 724.000 boliger er belastet af støj fra veje over de vejledende grænseværdier. En bolig anses for at være belastet af vejstøj, hvis den ligger i et område, hvor vejstøjen overskrider den vejledende grænseværdi for vejstøj, som er fastsat af Miljøstyrelsen.

Planloven har bl.a. som formål at forebygge støjgener gennem den fysiske planlægning og indeholder bestemmelser om, at der kun kan lokalplanlægges for støjfølsom anvendelse, såsom boliger, hvis det er muligt gennem afskærmningsforanstaltninger at sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener. Afskærmningsforanstaltninger kan fx være støjskærme og støjmure eller -volde.

Planloven åbner også mulighed for at anvende isolering mod støj af ny boligbebyggelse i eksisterende boligområder (bl.a. huludfyldning), hvis der er tale om fornyelse eller revitalisering af eksisterende boligområder, hvor den vejledende grænseværdi ikke kan overholdes. Med bestemmelsen skal vejledende grænseværdier overholdes indendørs i boligen og på opholdsarealer i tilknytning til boligen, men ikke udendørs på facaden.

Planloven skelner som udgangspunkt ikke mellem forskellige støjtyper fra fx vejstøj, togtrafik, virksomheder eller anden støj. Boliger er støjbelastede uanset støjkilden, hvis grænseværdierne for støj er overskredet. De forskellige grænseværdier for støj fastsættes ikke i planloven, der i stedet henviser til grænseværdier og beregningsmetoder, som fremgår af Miljøministeriets bekendtgørelser og af Miljøstyrelsens vejledninger.

Vurdering af planlovens regler om forebyggelse og reducere af vejstøj

Som led i aftale fra december 2018 mellem Socialdemokratiet, Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance om udlæg af sommerhusområder og styrket naturhensyn blev det aftalt at se på, hvordan man kan mindske trafikstøj i boligområder og at igangsætte et servicetjek af, om kommunerne i planloven kan gives yderligere redskaber og muligheder for forebyggelse og reduktion af vejstøj. Der blev desuden åbnet mulighed for at opføre støjvolde i de grønne kiler langs motorvejen i forbindelse med revision af Fingerplanen. Denne mulighed er udmøntet ved § 18, stk. 6, og § 19, stk. 6, i Fingerplan 2019.

Som opfølgning på aftalen er der gennemført et servicetjek, som er vedlagt denne evalueringsrapport som [bilag 3](#).

På baggrund af servicetjekket vurderes det, at planloven allerede i dag indeholder flere muligheder for at forebygge, at fremtidige boliger belastes af vejstøj. Planloven indeholder bestemmelser, som skal sikre, at der ikke planlægges for nye støjbelastede områder. Dette gælder støjbelastede boliger, uanset om der er tale om vejstøj, støj fra togtrafik, virksomheder eller fra andre støjkilder. Det vurderes, at den konkrete regulering af beregningsmetoder og fastsættelse af støjgrænser fortsat mest hensigtsmæssigt foregår inden for rammerne af miljøbeskyttelsesloven.

Servicetjekket viser endvidere, at hvis planlovens bestemmelser yderligere skal understøtte færre støjbelastede boliger m.v. i fremtiden, kan det overvejes at gennemføre lovændringer på to områder. For det første kan den såkaldte huludfyldningsbestemmelse defineres og præciseres direkte i planloven fremfor som nu i forskellige vejledninger. En præcisering i loven vil kunne lette anvendelsen af bestemmelsen i praksis. For det andet kan det for at øge gennemsækeligheden for borgerne stilles som krav, at nødvendige afskærmningsforanstaltninger mod støj skal fremgå af lokalplanen ud over bestemmelser om overholdelse af de vejledende grænseværdier. På den måde bliver det tydeligere for borgerne, at der er taget højde herfor, og at pladsen til eventuel afskærmning er afsat m.v. Det vil dog kunne svække bygherres muligheder for at finde de bedste løsninger som led i udviklingen af projektet uden fornyet lokalplanlægning, hvis der ikke til en begyndelse er tale om en såkaldt projektlokalplan.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at der tillige er mulighed for at understøtte forebyggelse og reduktion af vejstøj yderligere gennem en styrket vejledningsindsats om de gældende regler.

Detailhandel

Planlovens regler om planlægning for detailhandel

Detailhandlen er under markant forandring som følge af bl.a. øget internethandel og ændrede indkøbsvaner, og det er en generel tendens, at en større del af indkøbene foretages uden for bymidterne. Udviklingen har medført betydelige ændringer i butiksstrukturen, herunder medvirket til tomme butikslokaler og mindre aktivitet i bymidterne.

Efter planloven skal der hvert 4. år afgives en redegørelse for kommunernes planlægning for detailhandel. Detailhandelsredegørelsen 2021, som findes i [bilag 4](#), indeholder en nærmere gennemgang af kommunernes planlægning for detailhandel og for den aktuelle udvikling i butiksstrukturen.

Planloven indeholder bestemmelser om, hvordan kommunerne skal planlægge for detailhandel. Formålet med detailhandelsbestemmelserne er at fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer samt i de enkelte bydele i de større byer. Arealer til butiksformål skal udlægges, hvor der er god tilgængelighed for alle trafikarter, og så transportafstande i forbindelse med indkøb er begrænsede. Endelig skal planlægningen skabe gode rammer for velfungerende markeder med en effektiv butiksstruktur.

Med planlovsændringen i 2017 ændredes reglerne for detailhandel for at give kommunerne større fleksibilitet i planlægningen for detailhandel med udgangspunkt i lokale ønsker og forhold. Lovændringerne skulle samtidig være en hjælp til de fysiske butikker i konkurrencen med e-handelen, herunder den udenlandske, for at styrke konkurrencen med et større vareudvalg og lavere priser for forbrugerne.

Det blev samtidig indført som nyt formål i planlægningen, at kommunerne skal skabe gode rammer for velfungerende markeder med en effektiv butiksstruktur. Den absolute størrelsesgrænse for udvalgsvarebutikker blev ophævet, og der blev åbnet mulighed for, at kommunerne kan udlægge aflastningsområder til primært større butikker, som ikke kan finde plads i bymidten. Kommunerne fik desuden flere muligheder i planlægningen for bymidter og bydelscentre, herunder metodefrihed i afgrænsningen af bymidter og bydelscentre.

For dagligvarebutikker spiller fysisk nærhed en rolle. Størrelsen af dagligvarebutikker kan imidlertid være en hindring for, hvor stort et sortiment butikkerne kan have, hvor effektivt de kan drives, og dermed hvor meget de konkurrerer med billige varer og andre fordele til forbrugerne. Derfor blev der givet mulighed for, at kommunerne kan planlægge for lidt større dagligvarebutikker.

Ændringerne blev vurderet til at øge det strukturelle BNP med ca. 3/4 mia. kr.

Bestemmelserne om detailhandelen sætter følgende rammer for kommunernes planlægning:

Bymidte: Detailhandel skal placeres i den centrale del af byen, bymidten. Hver by kan kun have én bymidte. Bymidten betjener oplandet som et levende og varieret handelscenter. Kommunen fastsætter butiksarealet i bymidten. Dagligvarebutikker må i bymidter være op til 5.000 m² og dertil kan lægges op til 200 m² til personalefaciliteter.

Bydelscentre: I byer på over 20.000 indbyggere kan der være bydelscentre i den centrale del af en bydel. Kommunen fastsætter selv butiksarealet i bydelscentre. Dagligvarebutikker må i bydelscentre være op til 5.000 m² og dertil kan lægges op til 200 m² til personalefaciliteter.

Lokalcentre og enkeltstående butikker: Uden for bymidten kan der udlægges *lokalcentre eller enkeltstående butikker* til betjening af en begrænset del af en by, en landsby, et sommerhusområde eller lignende. Dagligvarebutikker i lokalcentre og som enkeltstående butikker må være op til 1.200 m² inkl. personalefaciliteter. Det samlede butiksareal i lokalcentre må være maksimalt 3.000 m².

Aflastningsområder: Kommunen kan udlægge aflastningsområder til større butikker, der ikke kan finde plads i bymidten. Dagligvarebutikker i aflastningsområder må være op til 3.900 m² og dertil kan lægges op til 200 m² til personalefaciliteter.

Planloven opererer endvidere med forskellige butikstyper:

Dagligvarebutikker er butikker, der sælger fødevarer og andre varer, der forgår ved forbrug (fx fødevarer og produkter til personlig pleje og rengøring), og omfatter bl.a. alle de velkendte supermarkeds kæder.

Udvalgsvarerbutikker er alle øvrige butikker, dvs. butikker, der sælger varer, der bliver ved med at eksistere samtidig med brugen. Udvalgsvarer er f.eks. bøger, beklædning, hårde hvidevarer, sportsudstyr, legetøj, smykker etc.

Butikker med særlig pladskrævende varer er en særlig kategori under udvalgsvarerbutikker. Særlig pladskrævende varer er varer, som i sig selv er store eller varer, der frembyder en sikkerhedsmæssig risiko som fx ammunition.

Vurdering af planlovens regler om planlægning for detailhandel

Kommunerne har i forholdsvis stor udstrækning benyttet de nye muligheder i detailhandelsplanlægningen med hensyn til at øge butiksstørrelserne, udvide bymidter og bydelscentre og planlægge for aflastningsområder. Størstedelen af kommunernes nyudlæg til detailhandel er dog til lokalcentre og enkeltstående butikker, som der også kunne planlægges for inden lovændringen. Dette er ikke en ny tendens - det har gennem længere tid præget detailhandelsudviklingen, at butikkerne flytter ud af bymidterne, typisk til en placering ved det overordnede vejnet.

En analyse på baggrund af oplysninger i Plandata.dk viser, at mange kommuner har øget butiksstørrelserne i planlægningen efter lovændringen. Kommunerne har generelt planlagt for væsentligt større udvalgsvarebutikker i aflastningsområder, mens den planlagte butiksstørrelse i bymidter og bydelscentre er øget en anelse i gennemsnit. For dagligvarebutikker har en del kommuner øget butiksstørrelserne i en række bymidter og bydelscentre, mens mange kommuner har implementeret den nye butiksstørrelse på 1.200 m² for dagligvarebutikker i lokalcentre.

Efter lovændringen er det gennemsnitlige samlede butiksareal i bydelscentre i byer mellem 20.000 og 40.000 indbyggere øget med ca. 500 m², hvilket viser, at mange kommuner har benyttet den nye mulighed for selv at fastsætte butiksarealet i bydelscentre i disse byer. I byer med over 40.000 indbyggere er reglerne om bydelscentre ikke ændret. Her kunne kommunerne også før lovændringen selv fastsætte det samlede butiksareal i bydelscentre.

Analysen viser endvidere, at udstrækningen af de bymidter, hvor kommunerne har ændret planlægningen efter lovændringen, gennemsnitligt er blevet 2 ha større, hvilket tyder på, at kommunerne har benyttet sig af, at der nu er metodefrihed til at udvide bymidten.

Der er i byer med tilstrækkeligt kundegrundlag mulighed for at planlægge for aflastningsområder til butikker uden for bymidten. Der kan ikke udlægges aflastningsområder til udelukkende dagligvarebutikker. Formålet er at sikre, at aflastningsområder primært udlægges, hvor der er behov for store udvalgsvarebutikker.

Efter lovændringen og frem til november 2020 har 23 kommuner, svarende til godt en tredjedel af kommunerne uden for hovedstadsområdet, sendt 25 planforslag for aflastningsområder i høring, heraf er 22 planforslag vedtaget endeligt. Der er givet mulighed for dagligvarebutikker i 10 af planforslagene. I to af de vedtagne aflastningsområder er der ud over en ny dagligvarebutik kun muliggjort ca. 400 m² bruttoareal til en ny udvalgsvarebutik, hvilket kan indikere, at det primære formål har været at skabe mulighed for en ny dagligvarebutik.

I hovedstadsområdet fastlægger indenrigs- og boligministeren beliggenheden af bymidter, bydelscentre og aflastningsområder i et landsplandirektiv. Efter lovændringen er der foretaget en revision af landsplandirektivet, som udlægger fire nye aflastningsområder til udvalgsvarebutikker, så der i alt er syv aflastningsområder. Samlet er der i hele landet muliggjort ca. 630.000 m² bruttoetageareal til nye butikker i aflastningsområder.

I tabel 4.3 sammenfattes kommunernes anvendelse af de nye muligheder i planlægningen for detailhandel.

Nye muligheder efter lovændringen i 2017	Hvordan har kommunerne anvendt de nye muligheder i planlægningen?
<p>Mulighed for større butikker Størrelsesgrænsen for udvalgsvarebutikker er ophævet.</p> <p>Størrelsesgrænsen for dagligvarebutikker i bymidter og bydelscentre er øget fra 3.500 m² til 5.000 m².</p> <p>Størrelsesgrænsen for dagligvarebutikker i lokalcentre og som enkeltstående butikker er øget fra 1.000 m² til 1.200 m².</p>	<p>Den gennemsnitlige butiksstørrelse for udvalgsvarebutikker i bymidter er øget med 130 m² til 1.500 m². I aflastningsområder er den planlagte gennemsnitlige butiksstørrelse for udvalgsvarebutikker øget med ca. 2.000 m² til 4.000 m².</p> <p>Den planlagte gennemsnitlige butiksstørrelse for dagligvarebutikker i bymidter og bydelscentre er øget med ca. 250 m² til 2.800 m².</p> <p>I ca. 240 lokalcentre er dagligvarebutiksstørrelsen øget fra de tidligere max. 1.000 m² til 1.200 m².</p>
<p>Planlægning for bymidter og bydelscentre Kommunerne fastsætter selv bruttoetagearealet til detailhandel i bydelscentre i byer på over 20.000 indbyggere mod det tidligere loft på 5.000 m² i byer mellem 20.000 og 40.000 indbyggere.</p> <p>Kommunerne skal ikke bruge den statistiske metode til afgrænsning af bymidter og bydelscentre.</p>	<p>Det gennemsnitlige bruttoetageareal til detailhandel i bydelscentre i byer mellem 20.000 og 40.000 indbyggere er øget med ca. 500 m² fra gennemsnitligt 4.800 til 5.300 m².</p> <p>Udstrækningen af de bymidter, hvor kommunerne har ændret planlægningen, er blevet gennemsnitligt 2 ha større (fra 12 ha til 14 ha). Der er i gennemsnit udlagt 300 m² mere bruttoareal til detailhandel i bymidterne.</p>
<p>Mulighed for aflastningsområder Der er i byer med tilstrækkeligt kundegrundlag mulighed for at planlægge for aflastningsområder til butikker uden for bymidten</p>	<p>23 kommuner, svarende til en tredjedel af kommunerne uden for hovedstadsområdet, har sendt 25 planforslag for aflastningsområder i høring, heraf er der endeligt vedtaget planlægning for 22 aflastningsområder.</p> <p>I hovedstadsområdet er der ved landsplandirektiv udlagt fire aflastningsområder, så der i alt er syv aflastningsområder.</p> <p>Samlet er der muliggjort ca. 630.000 m² bruttoetageareal til nye butikker i aflastningsområder.</p>

Tabel 4.3: Sammenfatning af kommunernes anvendelse af de nye muligheder i 2017 i planlægningen for detailhandel

Det er endnu for tidligt at vurdere, om ændringerne har ført til lavere priser og større sortiment til forbrugerne, da kommunernes planlægning kun i begrænset omfang er realiseret i form af nye butikker.

Som en del af lovændringen i 2017 blev der indført en række redegørelseskrav til kommunernes planlægning for aflastningsområder. Redegørelseskravene har til formål at sikre, at planlægningen sker på et oplyst grundlag, så kommunalbestyrelsen, borgere, forretningsdrivende og andre interessenter i kommunen, såvel som i nabokommunerne kan orientere sig om konsekvenserne og deltage i den lokale debat forud for den endelige beslutning. En fyldestgørende redegørelse skal indeholde en redegørelse for kundegrundlag og opland samt en vurdering af konkurrenceeffekt, påvirkning af butiksforsyningen i bymidterne og ændring af byens oplandseffekt i forhold til nabokommuner.

Planforslaget vil først kunne vedtages endeligt, når der foreligger en fyldestgørende redegørelse, som har været sendt i offentlig høring, og hvor nabokommunerne er blevet orienteret særskilt. Bolig- og Planstyrelsen kan tage sager op, hvis redegørelseskravene ikke er opfyldt. Der er taget sager op i 15 ud af de 25 planforslag for aflastningsområder, som kommunerne har sendt i offentlig høring, idet det blev vurderet, at redegørelsen ikke var fyldestgørende. Langt de fleste kommuner har efterfølgende suppleret redegørelsen med de manglende oplysninger og sendt et nyt planforslag i høring, hvorefter planforslaget er blevet endeligt vedtaget.

I ca. halvdelen af de 25 planforslag er vurderingen af behovet for nyt butiksareal baseret på et såkaldt maksimumsscenario, hvor der forventes vækst i både indbyggertal, turisme og forbrug samt stagnation i e-handlen.

Flere oplysninger om anvendelsen af de nye muligheder i planlægningen for detailhandel fremgår af Detailhandelsredegørelsen i [bilag 4](#).

Der har i forbindelse med evalueringen af planloven været stor interesse for at bidrage på detailhandelsområdet. De modtagne indspil viser, at der blandt interessenterne generelt er ønske om at fastholde detailhandlen og andre aktiviteter i bymidterne, og at balancen mellem bymidter og store butikker i aflastningsområder er et centralt, politisk spørgsmål.

De Samvirkende Købmænd, SMV Danmark, Dansk Detail, HK Handel, Fødevarer Danmark, Coop Danmark, Matas, KTC, Arkitektforeningen, Dansk Byplanlaboratorium og DN giver udtryk for, at kommunerne udlægger større arealer til aflastningsområder, end der er behov for. På den baggrund foreslår de, at der arbejdes mere for at styrke bymidterne, at muligheden for aflastningsområder rulles tilbage, eller at der alternativt indføres et midlertidigt stop for planlægningen for aflastningsområder. De

henviser bl.a. til, at der som følge af den stigende e-handel forventes et faldende arealbehov til fysiske butikker i fremtiden, og at det derfor er problematisk, at kommunerne øger arealudlæggene til detailhandel, særligt i aflastningsområder uden for bymidterne. Alternativt peger flere interessenter på, at der kun bør kunne udlægges aflastningsområder, når der kan godtgøres et reelt behov.

KL peger på, at kravene til kommunernes planlægning for aflastningsområder medfører et stort ressourceforbrug og foreslår en række forenklinger, herunder bl.a. at fjerne kravet om særskilt høring af nabokommuner og kravet om opgørelse af konkurrenceeffekt. Derudover foreslår KL, at staten stiller data om fx omsætning og forbrug til rådighed for kommunerne, så det reelle behov for nye arealer til detailhandel kan beregnes med brug af færre ressourcer og på et ensartet grundlag. KL peger endvidere på, at der med lovændringen i 2017 skete en u hensigtsmæssig ændring af reglerne om beregning af butiksareal med hensyn til personalefaciliteter, så der nu er forskellige beregningsmetoder for dagligvarebutikkers størrelse afhængig af deres placering i hhv. bymidter, aflastningsområder og lokalcentre. Derudover peger KL på et behov for nogle konkrete lempelser af detailhandelsreglerne, bl.a. mulighed for bydelscentre i byer med under 20.000 indbyggere. Endelig peger KL på muligheden for, at der gives lovgivningsmæssig mulighed for at etablere forpligtende partnerskaber ('Business Improvement Districts') i Danmark, hvor private aktører bidrager økonomisk til at fastholde attraktive, levende bymidter.

Det er Bolig- og Planstyrelsens vurdering, at kommunerne har udnyttet den øgede fleksibilitet og muligheden for at afveje de tre hovedhensyn om et varieret butiksudbud, god tilgængelighed for alle trafikarter og understøtte velfungerende markeder med en effektiv butiksstruktur i deres planlægning, som var et af formålene med lovændringen på detailhandelsområdet.

Det kan på den ene side betyde, at der skabes en mere effektiv butiksstruktur med plads til større butikker og aflastningsområder uden for bymidterne. Kommunerne har i planlægningen muliggjort større udvalgsvarebutikker i de nye aflastningsområder (gennemsnitligt 4.000 m²) end i bymidterne (gennemsnitligt 1.500 m²). Dette medvirker positivt til detailhandelsplanlægningens formål om at skabe en effektiv butiksstruktur med plads til store butikker. Det vurderes, at muligheden for større butikker og de nye udlæg til aflastningsområder bidrager til bedre konkurrencevilkår for de fysiske butikker over for e-handlen, men det er for tidligt at konkludere, om de nye muligheder medfører et større sortiment og billigere varer, da kun få arealudlæg på nuværende tidspunkt er udnyttet i praksis.

På den anden side vurderes det, at den stigende e-handel og de forholdsvis mange arealudlæg til butikker uden for bymidterne kan medføre, at der bliver flere tomme lokaler i bymidterne, især i de mindre og mellemstore byer, eller at de mange planlagte aflastningsområder ikke eller kun delvist realiseres. Når halvdelen af de udlagte aflastningsområder baseres på et maksimumscenarium for vurdering af arealbehovet, er der risiko for, at der udlægges mere areal, end der bliver behov for i fremtiden, og at konsekvenserne for bymidterne og oplandsbyerne undervurderes. Det betyder, at det bliver sværere at opnå den anden del af formålet med reglerne om at fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer og begrænse transportafstande i forbindelse med indkøb.

Erhvervsministeren har i august 2020 nedsat et partnerskab for levende bymidter bestående af KL, organisationer med særlig viden inden for bymidteudvikling og fem udvalgte kommuner. Partnerskabet skal bl.a. analysere udfordringen vedrørende butiksdød i bymidterne i de mindre og mellemstore byer og komme med løsningsforslag og anbefalinger til, hvordan kommunerne og staten kan understøtte arbejdet med at fastholde levende bymidter. Partnerskabet skal også drøfte mulighederne for at etablere forpligtende bysamarbejder (Business Improvement Districts'). Partnerskabets anbefalinger forventes at foreligge i foråret 2021.

Det vurderes, at det kan understøtte bymidterne, hvis det sikres, at der ikke udlægges væsentligt mere areal til detailhandel i aflastningsområder, end der er behov for i fremtiden. Det kan bl.a. ske ved, at Bolig- og Planstyrelsen understøtter kommunernes lovpligtige indsats om opgørelse af det fremtidige arealbehov til aflastningsområder med data og analyser, således at kommunerne tager udgangspunkt i et fælles og verificeret datagrundlag, når de planlægger for aflastningsområder. Hvis der er ønske om at begrænse kommunernes udlæg af detailhandel uden for bymidten, herunder aflastningsområder, kræver det en ændring af planloven.



Nye udviklingsmuligheder ved kysterne og for turisme

Turismen har stor betydning for vækst, udvikling og beskæftigelse i hele Danmark.

Turismeerhvervet har stor betydning for vækst og udvikling i hele landet også uden for de større byer, hvor kyst- og naturturismen er grundlaget for mange arbejdspladser inden for fx hotel- og restauration, feriehusudlejning, oplevelsesøkonomi, detailhandel, byggeri, transport m.v. Dansk turisme har gennem de senere år været i vækst, og samlet skabte turisternes forbrug i 2018 en omsætning på 132,5 mia. kr. i Danmark, og den afledte beskæftigelseeffekt var på 169.000 fuldtidsjob. Udenlandske turister udgør over halvdelen af de registrerede overnatninger, og Danmark er det land i Norden, som tiltrækker de fleste udenlandske turister. Adgang til kyst og strand er vigtig for valget af Danmark som feriedestination for både danske og udenlandske kyst- og naturturister.

Planloven er sammen med anden lovgivning, bl.a. naturbeskyttelsesloven og sommerhusloven, med til at skabe rammerne for udviklingsmulighederne inden for kyst- og naturturismen. I planloven reguleres bl.a. planlægningsmulighederne i de kystnære områder, udlæg af sommerhusområder, anvendelsesperioden for sommerhuse samt forsøgsordningerne for kystturisme.

Med planlovsændringerne de senere år er der åbnet mulighed for at udpege udviklingsområder inden for kystnærhedszonen, hvor der gives videre adgang til at planlægge for byudvikling og tillade anlæg som i landzone i øvrigt. Derudover er der givet mulighed for at udlægge og omplacere sommerhusområder, overføre sommerhusområder til byzone, der er igangsat en oprydning i ikke udnyttede reservationer til ferie- og fritidsanlæg samt givet mulighed for en ny forsøgsordning for innovative og bæredygtige turismeprojekter. Endelig er anvendelsesperioden for sommerhuse udvidet, og muligheden for at indrette ferieboliger i overflødige bygninger styrket.

Med fokus på ændringerne af planloven i 2017 – 2020 og indspil i forbindelse med evalueringen beskrives og vurderes i dette kapitel planlovens regler om:

- Nye muligheder i kystnærhedszonen
- Forsøgsprojekter for kyst- og naturturisme
- Styrkede rammer for ferieboliger

I forlængelse af den politiske aftale om et "Danmark i bedre balance" fra 2016 blev en række andre lovgivninger ændret. Kapitlet indeholder også Miljøministeriets evaluering af ændringerne af:

- Naturbeskyttelseslovgivningens regler om strandbeskyttelse samt sø- og åbeskyttelseslinjen.
- Vejlovgivningens regler om skiltning/reklamer i det åbne land

Nye muligheder i kystnærhedszonen

Planlovens regler for kystnærhedszonen

De åbne kyster udgør en væsentlig natur- og landskabelig værdi i Danmark. Derfor er der i planloven fastlagt en kystnærhedszone, som skal søges friholdt for bebyggelse og anlæg, der ikke er afhængige af kystnærhed. Kystnærhedszonen er en planlægningszone, der strækker sig fra kysten og ca. tre km ind i landet og omfatter landzone og sommerhusområder, men ikke byzone. Nye ferie- og fritidsanlæg i kystnærhedszonen kræver en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse og skal lokaliseres efter sammenhængende turistpolitiske overvejelser og i forbindelse med eksisterende bysamfund eller større ferie- og fritidsbebyggelse.

For at skabe vækst i dele af Danmark, hvor der savnes udvikling og nye jobs, blev det i 2017 muligt på baggrund af ansøgninger fra kystkommunerne at udstede landsplandirektiver for områder i kystnærhedszonen, der åbner mulighed for udviklingsområder, udlæg og omplacering af sommerhusområder og overførsel af sommerhusområder til byzone. Formålet med ændringerne var at give kommunerne bedre og mere fleksible udviklingsmuligheder for at understøtte bosætning, vækst og job i de kystnære områder under fortsat hensyn til de åbne kyster og landskabelige værdier.

Indenrigs- og boligministeren kan efter de nye regler efter ansøgning fra kommunerne:

- **udpege udviklingsområder**, hvor kommunalbestyrelserne har nye muligheder for at planlægge for områder i kystnærhedszonen. Kravet om en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse er ophævet for disse områder, mens planlovens almindelige regler for byvækst og landzoneadministration fortsat gælder. Fx giver det kommunerne mulighed for at planlægge for boliger uden at skulle fremkomme med en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for den kystnære placering. Udviklingsområder kan ikke omfatte arealer med særlige natur-, miljø- og landskabsinteresser. Udpegningen af udviklingsområder skal ske parallelt med kommunernes udpegning af Grønt Danmarkskort og må ikke overlape hermed. Kommunernes planlægning for fx nye ferie- og fritidsanlæg og nye sommerhusområder inden for udviklingsområder skal fortsat følge de regler, der gælder for resten af kystnærhedszonen.
- **udlægge og omplacere nye sommerhusområder**, hvor kommunalbestyrelserne får mulighed for at planlægge for udlæg og omplacering af nye sommerhusområder i kystnærhedszonen. Der er i planloven fastsat en ramme på 6.000 nye sommerhusgrunde under forudsætning af, at kommunerne tilbagefører 5.000 ubebyggede sommerhusgrunde i kystnærhedszonen til landzone.

- **overføre eksisterende sommerhusområder til byzone**, hvor der er tale om mindre sommerhusområder, der ligger i umiddelbar tilknytning til eksisterende sammenhængende byzone, hvis mindst to tredjedele af de berørte grundejere er positive over for en overførsel til byzone, og hvor den rekreative værdi for kommunens og nabokommunens indbyggere er af underordnet betydning. Ved overførsel af sommerhusområde til byzone skal lovens generelle kriterier for udlæg af arealer til byzone være opfyldt.

Vurdering af planlovens regler i kystnærhedszonen

Landets kystkommuner har siden ændring af reglerne haft mulighed for at ansøge om udpegning af udviklingsområder, omplacering og udlæg af sommerhusområder og overførsel af sommerhusområder til byzone i to ansøgningsrunder med frist henholdsvis oktober 2017 og december 2019.

Flere oplysninger om anvendelsen af de nye muligheder i kystnærhedszonen fremgår af [bilag 1](#).

Udviklingsområder

Ved planlovsændringen i 2017 var der fokus på, at kystkommunerne fik nye udviklingsmuligheder i kystnærhedszonen for udvikling med boliger og erhverv. Et udviklingsområde er ikke foruddefineret til et bestemt formål eller nødvendigvis bestemte projekter, men udpegningen giver kommunerne videre rammer for deres planlægning end i resten af kystnærhedszonen.

Blandt kystkommunerne er der vist stor interesse for at udpege udviklingsområder indenfor kystnærhedszonen. På baggrund af første ansøgningsrunde i 2017 har 16 kystkommuner ved landsplandirektiv, udstedt af erhvervsministeren i september 2019, fået udpeget i alt 91 udviklingsområder med et samlet areal på 7.360 ha. De udpegede udviklingsområder i de enkelte kommuner træder i kraft, når der foreligger en endeligt vedtaget og offentliggjort planlægning for Grønt Danmarkskort for kommunen, og når eventuelt øvrige fastsatte betingelser er opfyldt.

I anden ansøgningsrunde med frist december 2019 har i alt 21 kommuner søgt om tilsammen 99 udviklingsområder svarende til ca. 4.550 ha.

Baseret på omfanget af ansøgningerne fra kystkommunerne i de to første ansøgningsrunder, vurderer Bolig- og Planstyrelsen, at kommunerne har taget godt imod de nye regler, og at der er skabt nye rammer for byudvikling, bosætning, erhverv og turisme i de udpegede områder.

Udviklingsområderne udpeges i områder uden særlige miljø-, natur- og landskabsinteresser og må forventes at medføre byggeri og anlæg, som ikke nødvendigvis er afhængig af kystnærhed.

Nedenstående er eksempler på arealer, der er udpeget som udviklingsområder i første landsplandirektiv for udviklingsområder:

Holbæk Kommune:

På baggrund af ansøgning fra Holbæk Kommune er udviklingsområdet 'Rishøjgård' udpeget. Området er ca. 110 ha og grænser op til henholdsvis en motorvej og til et eksisterende boligområde. Et udviklingsområde er ikke forudbestemt til et bestemt formål. Med en udpegning af et udviklingsområde kan kommunen indenfor rammerne af planlovens regler om byvækst og anden lovgivning planlægge for fx boliger uden at skulle fremkomme med en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for den kystnære placering.



Kort 5.1: udviklingsområdet Rishøjgård i Holbæk Kommune.

Aalborg Kommune:

Aalborg Kommune har fået udpeget en række udviklingsområder, bl.a. to områder nær byen Klarup. Et udviklingsområde er ikke forudbestemt til et bestemt formål, men grundejere inden for de pågældende områder vil have mulighed for at opføre en tilbygning med indtil 500 m² til en erhvervsvirksomhed, som er lovligt etableret i en overflødiggjort bygning, uden at dette kræver en landzonetilladelse. Grundejere kan også indrette håndværks- og industrivirksomhed, mindre butikker, liberale erhverv, forenings- og fritidsformål og en bolig samt lager- og kontorformål m.v. i overflødiggjorte bygninger uden landzonetilladelse. Overflødiggjorte bygninger er fx mejerier, skoler, foderstovirksomheder og maskinstationer eller overflødiggjorte boliger i

landzone som fx et stuehus på en landbrugsejendom. Efter ikrafttrædelsen af udpegningen til udviklingsområde er det op til den enkelte kommune eller grundejer at tage de nye muligheder i brug.



Kort 5.2: To udviklingsområder udpeget ved byen Klarup i Aalborg Kommune.

KL har tilkendegivet, at den første ansøgningsproces for udlæg af udviklingsområder var for kort og derfor ikke gav tilstrækkelig mulighed for dialog med borgere og lodsejere, samt at den efterfølgende lange sagsbehandlingstid for udpegningsområder kan virke som et benspænd for effektiv udvikling af kystområderne. KL foreslår bl.a. på den baggrund, at udpegningsområder med fordel kunne varetages af kommunerne i regi af den almindelige kommuneplanlægning. Flere kommuner har i kommuneundersøgelsen kritiseret varetagelsen af hensynet til "særlige landskabsinteresser" ved udpegningsområder, herunder at grundlaget for de statslige vurderinger af landskabet har været uklare.

DN og Friluftsrådet peger på, at reglerne for udpegningsområder efter deres opfattelse gradvist udvider den særlige beskyttelse af kystens åbne landskaber, idet kommunerne hvert fjerde år kan udlægge nye arealer i kystnærhedszonen,

da udlæg af udviklingsområder følger kommunernes plankadence. DN mener på den baggrund, at kommunernes ansøgningsmulighed bør begrænses eller udgå.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at begrebet særlige landskabsinteresser ikke er klart defineret i lovgivningen, og at der kan være behov for at sikre en mere tydelig definition. Bolig- og Planstyrelsen vurderer endvidere, at den parallelle udpegning af udviklingsområder og af Grønt Danmarkskort, herunder med bred inddragelse af offentligheden, er med til at sikre en lokal afvejning af ønskerne om udvikling i forhold til nye naturområder.

Udlæg og omplacering af sommerhusområder

Ved første ansøgningsrunde har 20 kystkommuner ved udstedelse af landsplandirektiv i september 2019 fået mulighed for at udlægge og omplacere i alt op til 2.027 nye sommerhusgrunde i kystnærhedszonen under forudsætning af, at der tilbageføres i alt 1.362 sommerhusgrunde. Den 1. december 2019 var der frist for landets kystkommuner på anden ansøgningsrunde om udlæg og omplacering af sommerhusområder. 19 kommuner har i anden ansøgningsrunde ansøgt om udlæg af 1.855 sommerhusgrunde og omplacering af 676 eksisterende sommerhusgrunde. Flere oplysninger om udlæg og omplacering af sommerhusområder fremgår af [bilag 1](#).

Ved planlovsændringerne blev det muligt at udlægge 1000 nye sommerhusgrunde i kystnærhedszonen. Udlæg af nye sommerhusområder kan ikke ske i områder med særlige naturbeskyttelsesinteresser og skal bl.a. ske i tilknytning til eksisterende eller planlagte bysamfund, feriecentre eller sommerhusområder. Dansk Erhverv påpeger manglen på overnatningskapacitet især i sommermånedene og foreslår derfor, at der gives mulighed for udlæg af yderligere 1000 nye sommerhusgrunde. Friluftsrådet og DN anbefaler, at der for at bevare landets attraktive kystområder ikke tillades udlæg af nye sommerhusområder i kystnærhedszonen. I den forbindelse bemærker DN, at omplacering af den resterende del af puljen på 5000 sommerhuse, der kan tilbageføres eller omplaceres, alene skal kunne ske ved omplacering af sommerhusgrunde, der reelt kan bebygges.

Sommerhusene udgør med ca. 50 pct. af overnatningerne rygraden i overnatningskapaciteten i den danske kyst- og naturturisme. Med omplaceringen og udlæg af et nyt sommerhusområde blev der fx skabt mulighed for at realisere et større turismeprojekt ved Søndervig. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at en udbygget kapacitet med flere og mere attraktivt beliggende sommerhuse understøtter ønsket om at styrke væksten i kyst- og naturturismen og dermed udviklingsmulighederne uden for de større byer.

Det er vurderet, at der efter gældende regler ikke kan stilles krav om, at grundene skal være bebyggelige for at kunne ombyttes til nye sommerhusgrunde. Bolig- og Planstyrelsen vurderer således, at hvis det kun skal være muligt at omplacere bebyggelige grunde, forudsættes en ændring af planlovens regler.

Overførsel af eksisterende sommerhusområder til byzone

I 2017 fik to kommuner i forbindelse med en revision af Fingerplanen (Fingerplan 2017 – Landplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning) mulighed for via lokalplan at overføre hver et kystnært sommerhusområde til byzone.

Yderligere fire kommuner har ved udstedelse af landsplandirektiv i 2018 fået mulighed for via lokalplan at overføre et eksisterende sommerhusområde i kystnærhedszonen til byzone. Med landsplandirektivet er det blevet muligt at overføre i alt 141,8 ha til byzone. Den 1. december 2019 var der frist for landets kystkommuner på anden ansøgningsrunde om overførsel af sommerhusområde til byzone, i hvilken forbindelse en kommune har ansøgt om overførsel af et sommerhusområde til byzone.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at der er sommerhusområder langs kysterne, der gennem årene er vokset sammen med de nærliggende byer, og hvor sommerhusområdets rekreative værdi er mindsket på grund af nærheden til byen. Med mulighed for, at kommuner kan overføre områder til byzone, kan der udvikles tidssvarende byområder og gives mulighed for nye attraktive boligområder og mulighed for, at områdernes beboere kan anvende ejendomme til helårsbolig i overensstemmelse med den lokale planlægning.

Det er Bolig- og Planstyrelsens sammenfattende vurdering, at der har været en betydelig efterspørgsel efter at anvende de nye muligheder for udpegning af udviklingsområder, udlæg og omplacering af sommerhusområder samt overførsel af eksisterende sommerhusområder til byzone i kystnærhedszonen, og at reglerne har haft betydning som forudsætning for at skabe nye muligheder for vækst og udvikling uden for de større byer. De nye regler har været med til at åbne mulighed for nye attraktive boligområder og nye overnatningsfaciliteter ved kysterne, hvor der er kapacitetsproblemer i højsæsonen.

Forsøgsprojekter for kyst- og naturturisme

Planlovens regler for forsøgsprojekter for kyst- og naturturisme

Danmark har stærke traditioner som turistland og har et relativt stort turismeerhverv sammenlignet med vores nabolande. Turismen er med til at skabe sammenhængskraft i Danmark, og næsten alle de arbejdspladser, der skabes som følge af turismen, er servicearbejdspladser, som er fordelt i alle dele af landet.

I 2014 kunne det imidlertid konstateres, at væksten i den danske kyst- og naturturisme var gået i stå i de senere år. Turisterne efterspurgte bl.a. bedre faciliteter og rammer til at nyde naturen og et bredere udbud af aktiviteter og oplevelser ved de danske kyster. Herudover fandt kommuner og turismeerhvervet, at planloven og naturbeskyttelsesloven i en række tilfælde udgjorde en barriere for etablering af og investeringer i nye anlæg og faciliteter, der kunne udvikle den danske kyst- og naturturisme.

For at styrke kyst- og naturturismen vedtog Folketinget i december 2014 en ændring af planloven og naturbeskyttelsesloven, som giver indenrigs- og boligministeren og miljøministeren mulighed for at meddele op til ti tilladelser efter ansøgning fra kommunalbestyrelser til planlægning eller meddelelse af landzonetilladelse til konkrete fysiske projekter (såkaldte forsøgsprojekter) til fremme af kyst- og naturturisme. Reglerne fraviger en række særlige krav til planlægning i kystnærhedszonen inden for tre km fra kysten og fra regler i naturbeskyttelsesloven om klitfredede arealer og strandbeskyttelseslinjen. Reglerne giver også kommunerne mulighed for at dispensere fra bestemmelser om en række øvrige bygge- og beskyttelseslinjer. Reglerne om forsøgsordningen trådte i kraft den 1. januar 2015.

Der er i planloven fastsat en række kriterier for forsøgsprojekterne, herunder at:

- projekterne har et potentiale for udvikling af kyst- og naturturismen og for øget tiltrækning af udenlandske turister,
- etableringen af de konkrete projekter sker i tilknytning til øvrige turismemæssige aktiviteter for at sikre overensstemmelse med de sammenhængende turistpolitiske overvejelser i kommunens planlægning for turisme for at understøtte en samlet udvikling i området, og
- projekterne indpasses arkitektonisk og opføres under særlig hensyntagen til den omkringliggende natur og landskabet.

Med ændringen af planloven 2017 blev der åbnet mulighed for en ny forsøgsordning for kyst- og naturturisme. Den nye forsøgsordning giver indenrigs- og boligministeren mulighed for efter ansøgning fra kommunalbestyrelser at meddele yderligere til-

ladelse til mellem 0 og 15 innovative og miljømæssigt bæredygtige turismeprojekter. Formålet med den nye forsøgsordning er at styrke og udvikle innovative og miljømæssigt bæredygtige turismeprojekter, der skaber vækst i lokalområder og samtidig indeholder tiltag, som bidrager positivt til den omkringliggende natur og også gerne til gode naturoplevelser.

Naturbeskyttelsesloven blev samtidig ændret, så forsøgsprojekterne, som det var tilfældet i 2015, kan udføres og etableres på arealer, der er omfattet af klitfredning eller strandbeskyttelseslinjen.

Som en ny mulighed vil det være muligt at udlægge nye sommerhusområder som en del af forsøgsprojekterne i de tilfælde, hvor der er tale om sommerhusområder, der indgår som en fysisk integreret del af et nyt feriecenter med fælles faciliteter af en vis størrelse.

Projekterne kan meddeles en forsøgstilladelse, hvis de opfylder en række kriterier, herunder:

- at projekterne har et væsentligt potentiale for at skabe vækst og udvikling i kyst- og naturturismen, og
- at projekterne indeholder tiltag, som bidrager positivt til den omkringliggende natur.

Ændringen af planloven 2017 rummede også en ændring af reglerne om forsøgsordningen fra 2015. Det blev indføjet, at tilladelser, som ikke kan realiseres eller bortfalder, kan udbydes til kommunalbestyrelser i en ny ansøgningsrunde. Disse tilladelser indgår ikke i antallet af de potentielle nye forsøgstilladelser. Med en ændring af planloven i februar 2020 er det yderligere blevet muligt for kommunerne at ansøge om en forlængelse af femårsfristen med op til to år for fysisk påbegyndelse af projekterne samt ansøge om tilladelse til mindre ændringer af forsøgsprojekterne.

Vurdering af planlovens regler om forsøgsprojekter for kyst- og naturturisme

Som udmøntning af første runde af forsøgsprojekter meddeltes i november 2015 tilladelse til ti forsøgsprojekter for kyst- og naturturisme, som gjorde det muligt at etablere faciliteter og anlæg, der kan styrke kyst- og naturturismen under hensyntagen til natur og landskab.

De ti forsøgstilladelser er meddelt til projekter i Gribskov, Hjørring, Lolland, Norddjurs, Ringkøbing-Skjern, Stevns, Svendborg, Sønderborg, Varde og Vordingborg kommuner. De meddelte forsøgstilladelser giver mulighed for forskellige typer af aktiviteter og anlæg og varierer i størrelse, omfang og karakter.

Forsøgstilladelsen bortfalder, hvis den fysiske realisering af forsøgsprojektet ikke er påbegyndt senest fem år efter, at forsøgstilladelsen er givet, eller der er meddelt en forlængelse af tidsfristen, som er muliggjort ved en ændring af planloven i februar 2020.

De ti kommuner har i 2020 haft mulighed for at ansøge om forlængelse og godkendelse af mindre ændringer af de tilladte forsøgsprojekter. På baggrund af ansøgninger herom har erhvervsministeren i november 2020 meddelt seks kommuner tilladelser til en forlængelse. Status for forsøgsprojekterne er, at:

- Et forsøgsprojekt (Ringkøbing-Skjern Kommune) er under fysisk realisering, og kommunen forventer, at projektet realiseres i løbet af årene 2020 – 2022.
- Seks kommuner (Vordingborg, Sønderborg, Stevns, Varde, Norddjurs og Hjørring) har i november 2020 fået en forlængelse af den meddelte forsøgstilladelse. Kommunerne har i forbindelse med ansøgningen herom vurderet, at projekterne vil blive fysisk påbegyndt inden for de næste to år. Det er kun en af kommunerne, der på nuværende tidspunkt har fået en (toårig) forlængelse af dispensationen fra strandbeskyttelseslinjen til det samlede projekt.
- Tre kommuner (Lolland, Svendborg og Gribskov) har oplyst, at kommunerne ikke ansøger om forlængelse af forsøgstilladelserne, og at forsøgsprojekterne i disse kommuner ikke realiseres.

Det er i forbindelse med aftale om forsøgsordningen 2015 forudsat, at der vil blive foretaget en evaluering af forsøgsordningen efter 5 år. Evalueringen findes som [bilag 5](#) til denne rapport.

Forsøgsordningen for innovative og bæredygtige turismeprojekter, som blev indført i planloven og naturbeskyttelsesloven i 2017, er ikke igangsat endnu.

Dansk Erhverv påpeger, at det er afgørende for turismen langs de danske kyster, at der er mulighed for at skabe nye turisme produkter, og mener, at forsøgsprojekterne er et centralt redskab til at skabe sammenhængende turismedestinationer. Dansk Erhverv foreslår på den baggrund, at der arbejdes videre med de 15 nye forsøgsprojekter ud over de nuværende 10. DN og Friluftsrådet mener på den anden side, at forsøgsordningen ikke har været en succes grundet manglende realisering af projekter, og foreslår, at muligheden for forsøgsordninger for kyst- og naturturisme fjernes fra planloven. DN anfører i den forbindelse, at kystens natur og landskaber og de ubebyggede kyststrækninger er en væsentlig samfundsmæssig interesse, som skal varetages.

Flere kommuner har i forbindelse med evalueringen af planloven påpeget, at der er et behov for en sammenfattende turismeplanlægning ved kysten. Flere grønne interesseorganisationer problematiserer, at der ikke er bedre muligheder for at afveje og koordinere mål for klima og biodiversitet med eventuelle behov for udlæg af

nye sommerhusområder, udviklingsområder, øvrige arealer til ferie- og fritidsformål, byvækst m.v. DN påpeger behovet for, at fremtidens turisme-, ferie- og fritidsbyggeri ved kysterne sker på baggrund af en regional sammenfattende turismeplanlægning, der afvejer interesser i kysten – herunder mål for natur, klima og miljø - med reelle analyser af behovet for ferie- og fritidsrelaterede byggerier og anlæg. Danske Regioner foreslår bl.a., at regionerne kan koordinere regionale turismeplaner.

Dansk Kyst- og Naturturisme har i forbindelse med evalueringen af forsøgsordningen for kyst- og naturturisme fra 2015 tilkendegivet, at de ti forsøgsprojekter bidrager positivt til arbejdet med at fremme investeringer. Dansk Kyst- og Naturturisme peger endvidere på, at der er behov for, at de muligheder planloven giver for at udvikle dansk kystturisme, i højere grad understøtter en sammenhængende strategisk arealplanlægning og investeringer i infrastruktur på kommunalt plan, hvis de skal have den fornødne effekt. Dansk Kyst- og Naturturisme ser det i den forbindelse som en svaghed ved den eksisterende forsøgsordning, at den omfatter enkeltstående projekter og ikke har tilstrækkeligt fokus på at understøtte, at projekterne bliver en del af større turismeudviklingsområder eller centre for turismeinvesteringer i de områder, hvor de er placeret.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at den fysiske planlægning har stor indflydelse på, hvordan turister oplever at holde ferie i Danmark. Det er kommunerne, der har ansvaret for den fysiske planlægning, herunder for udviklingen af turismen i kommunen med nye overnatningsfaciliteter, oplevelser m.v. Kommunernes turismetiltag indeholder samtidig mange andre elementer end fysisk planlægning. Det er vigtigt, at kommunernes og destinationsselskabernes langsigtede mål og perspektiver for turisme indgår i kommunernes planlægning, og at kommunerne koordinerer og tænker på tværs af kommunegrænserne i deres planlægning. Det bemærkes i den sammenhæng, at det Nationale Turisforum i december 2019 er blevet bedt om at udarbejde en national strategi for bæredygtig vækst i dansk turisme.

Evalueringen af forsøgsordningen fra 2015, jf. [bilag 5](#), peger på, at de ti forsøgsprojekter har skabt mulighed for at udvikle en række konkrete projekter, som ellers ikke var blevet udviklet. Forsøgsordningen har umiddelbart bidraget til at fremme interessen for at udvikle kyst- og naturturismen med respekt for natur og landskab og med fokus på naturoplevelser, herunder med at fremme en interesse for investeringer. Samtidig har forsøgsordningen haft en række svagheder, herunder muligheden for tid til at modne projekterne og sikre rette investorinteresse samt fokus på at skabe sammenhæng med andre turismetilbud. Bolig- og Planstyrelsen vurderer sammenfattende, at de danske kystkommuner i dag har en række muligheder for at understøtte en udvikling af turismen. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at der ved eventuel igangsættelse af nye forsøg bør lægges vægt på hensynet til en sammenhængende og bæredygtig planlægning og afvejningen af forskellige interesser, herunder hensyn til den unikke natur og landskaberne langs de danske kyster.

Som led i aftalen om et "Danmark i bedre balance" af juni 2016 blev det besluttet, at der inden iværksættelse af forsøgsprojekter efter den nye forsøgsordning skal foregå en oprydning i uaktuelle og uudnyttede arealreservationer til ferie- og fritidsanlæg. Det følger af aftalen, at aftaleparterne efter oprydningen vil tage stilling til antallet af potentielle nye forsøgsprojekter (mellem 0 og 15), idet ophævelsen af uaktuelle reservationer skal have et væsentligt større omfang end de nye forsøgsprojekter, samt at oprydningen skal indeholde mindst halvdelen af de mere end 100 uaktuelle og ikke lokalplanlagte ferie- og fritidsreservationer, der tidligere er opgjort.

Af planloven fremgår det, at kommunerne er forpligtet til løbende at rydde op i uaktuelle reservationer i kommuneplanen. Det er kommunerne, der kan træffe afgørelse om, at en arealreservation til et ferie- og fritidsanlæg er blevet uaktuel. Der kan være arealreservationer, som ikke er udnyttet i en årrække, som kommunen og grundejeren vurderer, fortsat er aktuel, fordi den fx ligger i sammenhæng med et eksisterende anlæg, som ejeren ønsker at have mulighed for at udvide.

Kystkommunerne har i 2017 og 2018 gennemført en oprydning og tilkendegivet, at 45 arealreservationer til ferie- og fritidsanlæg er uaktuelle og kan ophæves, hvoraf de 30 ikke er lokalplanlagte. De uaktuelle arealer er fordelt på 16 af de 78 kystkommuner og forventes at blive ophævet af kommunerne i forbindelse med kommunernes kommende revision af kommuneplanen.

Ny anvendelse af eksisterende kystnære bygninger til turismeformål

Planlovens regler for anvendelse af eksisterende kystnære bygninger til turismeformål

Enkelte kommuner har i forbindelse med evalueringen af planloven problematiseret manglende mulighed for at omdanne eksisterende overflødiggjorte bygninger med kystnær placering til ny anvendelse med et turismemæssigt formål. Det kan fx være bygninger, som tidligere har været anvendt som efterskoler, fabrikker m.m., der ønskes omdannet til ferie- og fritidsformål.

Ændret anvendelse af et område med eksisterende, overflødiggjorte bygninger til turismeformål skal efter reglerne i planloven ske efter sammenhængende turistpolitiske overvejelser og kun i forbindelse med eksisterende bysamfund eller større ferie- og fritidsbebyggelser. Desuden skal der være en planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for den kystnære placering.

Vurdering af planlovens regler for anvendelse af eksisterende kystnære bygninger til turismeformål

Eksisterende overflødiggjorte bygninger med en kystnær placering, fx efterskoler, institutioner og fabriksbygninger, der ikke længere anvendes til deres oprindelige formål, og som ikke ligger i forbindelse med eksisterende bysamfund eller større ferie- og fritidsanlæg, kan være attraktive for nye turismeinitiativer. Hvis der er et ønske om at åbne udviklingsmulighederne i kystnærhedszonen uden samtidig at øge mængden af bebyggelse i kystnærhedszonen, vurderer Bolig- og Planstyrelsen, at det kan overvejes, om en mulighed for at anvende eksisterende overflødiggjorte bygninger til turismeformål vil kunne medvirke til at forskønne og forbedre et område lokalt til gavn for både fastboende og turister og samtidig styrke turismeerhvervets muligheder. En sådan mulighed vil skulle tage hensyn til de særlige beskyttelsesinteresser, der knytter sig til de kystnære arealer, og vil bl.a. kunne forudsætte, at der i relevant omfang inddrages turistpolitiske overvejelser og sikres en hensyntagen til områdets landskabs- og naturværdier, kystbeskyttelse m.v.

Styrkede rammer for ferieboliger

Planlovens regler for ferieboliger

Både planloven og sommerhusloven indeholder regler for brug af sommerhuse og ferieboliger. Planloven indeholder særlige regler for anvendelse af boliger i sommerhusområder, herunder et generelt forbud mod helårsbeboelse samt regler for anvendelse af sommerhuse i vinterperioden. Sommerhusloven indeholder bl.a. regler for erhvervsmæssig udlejning af ferieboliger. For at styrke turismen og give mere fleksible muligheder for udlejning og anvendelse af sommerhuse blev der med planlovsændringen i 2017 indført en række nye muligheder. Formålet med ændringerne er at understøtte butikslivet og skabe lokale job og dermed også at fastholde liv og udvikling af lokalsamfundene:

- Perioden for brug af sommerhuse i sommerhusområder, den såkaldte "sommerperiode", blev udvidet med to måneder, tidligere 1. april - 30. september, nu 1. marts - 31. oktober, og det blev præciseret i planloven, at et sommerhus i et sommerhusområde kan udlejes kontinuerligt til skiftende brugeres kortvarige ferieophold, når den samlede anvendelse i perioden ikke herved overstiger ni uger.
- Det blev muligt at indrette ferieboliger på op til 100 m² i alle overflødiggjorte bygninger uden for kystnærhedszonen og i udviklingsområder, hvor det tidligere kun var muligt at etablere op til ti ferieboliger på højst 100 m² i overflødiggjorte driftsbygninger på landbrugsejendomme. Uden for kystnærhedszonen og i udviklingsområder er det således alene den overflødiggjorte bygningsstørrelse, der er afgørende for antallet af ferieboliger. Erhvervsmæssig udlejning af

sommerhuse til ferie- og fritidsmæssige formål m.v. kræver tilladelse efter sommerhusloven og gives med enkelte undtagelser ikke. Udlejning af ferieboliger etableret i overflødiggjorte bygninger i landzonen er en af disse undtagelser. I forbindelse med planlovsændringen i 2017 er praksis for tilladelse til erhvervs-mæssig udlejning efter sommerhuslovens regler dermed blevet tilsvarende lempet.

- For at sikre mulighed for, at turismeanlæg efter brand kan genopføres med en lidt anden beliggenhed eller udformning end tidligere, blev der indført mulighed for, at ministeren i særlige tilfælde kan meddele tilladelse til at fravige visse bestemmelser i planloven til nyopførelse af turismefaciliteter, fx hoteller, der er ødelagt på grund af brand, oversvømmelse, storm e.l.

Vurdering af planlovens regler for ferieboliger

De nye rammer for ferieboliger har medvirket til ændret anvendelse af sommerhuse på flere områder. Efter udvidelse af sommerperioden for sommerhuse og præcisering af muligheden for at udleje ni uger i træk har udlejningen for marts og oktober været stigende. Det hævdede bundfradrag ved sommerhusudlejning kan have bidraget hertil.

Med hensyn til praksisændring på sommerhuslovens område om tilladelse til erhvervs-mæssig udlejning af ferielejligheder i overflødiggjorte bygninger er der siden ændringen frem til april 2020 meddelt tilladelse til erhvervs-mæssig udlejning af i alt 181 ferieboliger, hvoraf 17 af tilladelserne til erhvervs-mæssig udlejning er meddelt til ferieboliger i overflødiggjorte bygninger, der ikke er driftsbygninger. Der er i et tilfælde meddelt tilladelse til erhvervs-mæssig udlejning af mere end ti ferieboliger etableret i en overflødiggjort bygning.

Bestemmelsen vedr. genopførsel af turismeanlæg efter brand har endnu ikke været anvendt, jf. nærmere redegørelsen i [bilag 1](#).

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at muligheden for at udvikle flere attraktive overnatningstilbud i høj grad kan understøtte og bidrage til vækst i kyst- og naturturismen - også i de kystnære områder. Med planlovsændringerne er det blevet muligt for borgere at anvende deres sommerhus i flere måneder om året, og der er skabt øget mulighed for at etablere og udleje ferieboliger. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at forlængelsen af sommerperioden og anvendelsen af de nye muligheder for indretning af ferieboliger i overflødig bygninger samt praksisændringen for tilladelse til erhvervs-mæssig udlejning af ferieboliger i overflødiggjorte bygninger generelt har bidraget positivt til at fremme turismen og udviklingen i de kystnære lokalområder.

NATURBESKYTTelsesLOVEN 2017-2020

I forlængelse af den politiske aftale om et Danmark i bedre balance fra 2016 blev naturbeskyttelseslovens regler om strandbeskyttelseslinjen, klitfredede arealer og sø- og åbeskyttelseslinjen ændret i 2017, og naturbeskyttelseslovens og vejlovgivningens regler om skiltning/reklamer i det åbne land blev ændret i 2018. Endvidere trådte bekendtgørelse om dispensation til placering inden for strandbeskyttelses og klitfredningslinjen af faciliteter til brug for eksisterende turismevirksomheders friluftsliv- og ferieaktiviteter, som opføres uden tilknytning til virksomhedernes eksisterende bebyggelse i kraft i 2018 som led i udmøntning af aftalen om Danmark i bedre balance.

Naturbeskyttelsesloven har til formål at værne om landets natur og miljø og sikre en generel beskyttelse af en række markante landskabslementer. Danmarks kystlandskaber er et særkende, og derfor har kysterne gennem generationer nydt en særlig beskyttelse. Der var med aftalen om planloven m.v. i 2016 fortsat fokus på at tage størst muligt hensyn til kysternes natur og landskab og at bevare den frie og lige adgang til strandene, så de fortsætter med at være en unik natur- og landskabsoplevelse, som alle kan få glæde af. For at skabe bedre rum for udvikling af friluftslivet og turismen, samt at borgere bosat i de beskyttede områder får flere muligheder i egen have, blev det i 2016 aftalt, at reglerne skulle lempes på en række områder.

Strandbeskyttelseslinjen og klitfredningslinjen

Naturbeskyttelseslovens regler for strandbeskyttelseslinjen og klitfredningslinjen

Strandbeskyttelseslinjen omfatter stranden og arealet indtil 300 m ind i landet bag stranden (i sommerhusområder dog kun 100 m). Klitfredningslinjen omfatter strandene og arealerne ind i landet på den jyske vestkyst og kan nogle steder strække sig op til 500 meter ind i landet. Inden for strandbeskyttelseslinjen og klitfredning gælder et generelt forbud mod tilstandsændringer. Det betyder, at der ikke må opføres bebyggelse, opstilles campingvogne, etableres hegn eller beplantning, eller foretages terrænændringer og udstykning, hvorved der fastlægges skel m.v. Det betyder, at fx opførelse af bygninger og andre anlæg kun kan ske, hvis der er dispenseret hertil. Forbuddet eksisterer blandt andet for at sikre natur og landskab og befolkningens frie og lige adgang til de åbne kyster, men også for at beskytte mod sandflugt. Bestemmelserne administreres som hovedregel restriktivt i overensstemmelse med lovens formål.

Ændringerne i 2017 havde til formål at sikre, at naturbeskyttelseslovens regler om strandbeskyttelseslinjen og klitfredningslinjen fortsat opretholdes for at sikre, at de åbne kyststrækninger og deres værdier bevares. Samtidig havde ændringen til formål at give borgere flere muligheder i egen have og kommuner, turismevirksomheder og det lokale fritids- og foreningsliv bedre muligheder for – i moderat omfang – at skabe tidssvarende faciliteter, som ikke skæmmer de åbne strande og kyster.

Ændringerne indebar en række lempelser af reglerne om strandbeskyttelseslinjen og i meget begrænset omfang på klitfredede arealer:

- en række anlæg helt fritaget fra det hidtidige krav om forudgående dispensation
- en række anlæg, der tidligere normalt blev givet afslag til, nu som hovedregel mulige at få dispensation til

Det gælder f.eks. anlæg og faciliteter inden for strandbeskyttelseslinjen til brug for klubber, foreninger, børneinstitutioner m.v. og anlæg til brug for turismevirksomheder.

I og ved bynære havne blev det muligt for kommunerne én gang for alle at ansøge om ophævelse af strandbeskyttelsen for at skabe bedre muligheder for at binde by og havn sammen til gavn for turisme og butiksliv.

Vurdering af regler for strandbeskyttelseslinjen og klitfredningslinjen

En række tilstandsændringer og aktiviteter inden for strandbeskyttelseslinjen blev undtaget fra kravet om forudgående dispensation. Det gælder fx:

- visse mindre bygninger, anlæg og installationer kan placeres i lovligt etablerede haver i tilknytning til boligen
- få, enkeltstående træer kan plantes uden for haver
- arealoverførsel i jordbrugserhvervet og salg af jordlodder på op til 2 ha
- læskure til græssende dyr i visse tilfælde – kræver dog forudgående forhånds-anmeldelse
- en bolig kan genopføres med samme dimensioner på en lovligt eksisterende sokkel
- på havneareal lokalplanlagt til havneformål inden for strandbeskyttelseslinjen kan klubhuse, anlæg og indretninger til brug for foreninger med tilknytning til havet og kysten etableres, ligesom visse mindre anlæg til understøttelse af fri-luftsliv for fx folkeskoler, børneinstitutioner eller besøgende

- på havneareal lokalplanlagt til havneformål inden for strandbeskyttelseslinjen kan overflødiggjorte havnebygninger anvendes til nye formål til fremme af turisme eller til understøttelse af de foreninger, institutioner og brugere m.v., der er nævnt ovenfor.

Da der ikke længere er krav om dispensation, har Kystdirektoratet ikke en opgørelse over omfanget af borgeres, virksomheders og kommuners anvendelse af de nye muligheder. Tvivl om de nye reglers rækkevidde har dog givet anledning til mange forespørgsler, hvor Kystdirektoratet har vejledt om forståelsen af reglerne.

For så vidt angår læskure har Kystdirektoratet på 2,5 år fra juni 2017 til december 2019 behandlet 16 sager anmeldt efter læskursordningen. Mange af disse falder dog ikke ind under ordningen. Kystdirektoratet har behandlet otte sager, der falder inden for ordningen – 3 sager for lav, hvoraf ingen dog er reelle kogræsserlav, men foreningslignende som en grundejerforening, en strandjagtforening og Den Danske Naturfond. Direktoratet har behandlet 5 sager vedrørende landbrug, hvor formålet er naturpleje. I nogle af de sager, der er anmeldt under læskursordningen, men som ikke falder ind under ordningen, har Kystdirektoratet meddelt dispensation til læskure, indhegning, skiltning m.v. i medfør af § 65 b, stk. 1.

Det er forholdsvis ressourcekrævende at håndtere en anmeldeordning. Det forhold, at der skal reageres inden 14 dage kan medføre, at disse sager prioriteres over andre sager.

Muligheden for at opnå dispensation fra strandbeskyttelseslinjen blev lempet for en række tilstandsændringer. Enkelte af dispensationsmulighederne gælder også på visse klitfredede arealer. Dispensationsadgangen blev fx lempet for²:

- placering af mindre bygninger, anlæg og installationer i lovligt etablerede haver og uden tilknytning til boligen, hvor der er givet 121 dispensationer og 39 afslag.
- udvidelse af bolig af hensyn til handicappet medlem af husstanden, hvor der er givet 0 dispensationer og 0 afslag
- placering af en mindre bænke på egen grund også uden for haven, hvor der er givet 7 dispensationer og 6 afslag
- mindre om- og tilbygninger med henblik på modernisering af toilet/bad i sommerhuse, hvor der er givet 94 dispensationer og 13 afslag

² Tallene er opgjort den 2. marts 2021, idet der tages højde for evt. fejlregistreringer, da der endnu ikke er udført kvalitetssikring, hvorfor tallene er omtrentlige. Tallene dækker perioden fra juni 2017, hvor bestemmelserne trådte i kraft, til 2. marts 2021. Der gøres opmærksom på, at den samme sag godt kan indeholde både dispensation og afslag.

- udstyknig af arealer med flere sommerhuse på lejet grund, hvor der er givet 9 dispensationer og 1 afslag
- kommunalbestyrelsens mulighed for at få dispensation til at etablere træfortove på strande med mange besøgende, hvor der er givet 12 dispensationer og 0 afslag
- placering af mindre anlæg i tilknytning til eksisterende turismevirksomheders hovedbebyggelse og placering af faciliteter uden tilknytning til eksisterende turismevirksomheders hovedbebyggelse, hvor der er givet 27 dispensationer og 0 afslag
- udvendig isolering etablering af mindre kviste, tagvinduer, udvendige kældertrapper og lysskakter på helårsboliger, hvor der er givet 54 dispensationer og 12 afslag
- placering af mindre faciliteter langs stranden til brug for klubber, foreninger og institutioner på betingelse af, at arealet er omfattet af en lokalplan, hvor der er givet 17 dispensationer og 1 afslag.

Endelig fik kommunerne mulighed for – én gang for alle - at ansøge om ophævelse af strandbeskyttelseslinjen på og ved bynære havne. I alt 47 kystkommuner ansøgte om at få ophævet strandbeskyttelsen ved 166 havne/lokaliteter. Kystdirektoratet traf afgørelse i december 2019, og

- 55 ansøgninger blev imødekommet fuldt ud,
- 56 ansøgninger blev delvist imødekommet og
- 55 ansøgninger fik afslag.

På mindre øer skete det efter en lempeligere vurdering end i landet i øvrigt.

Øgede muligheder inden for strandbeskyttelseslinjen på havne og på de små øer

Naturbeskyttelseslovens regler om øgede muligheder inden for strandbeskyttelseslinjen på havne og på de små øer

Med ændringerne i 2017 af naturbeskyttelseslovens regler om strandbeskyttelseslinjen blev kravet om forudgående dispensation afskaffet for en lang række aktiviteter. For havneareal lokalplanlagt til havneformål inden for strandbeskyttelseslinjen gælder i dag, at placering og udvidelse af klubhuse, opbevaringsskure, omklædningsfaciliteter og anlæg og indretninger til brug for foreninger og klubber med tilknytning til havet og kysten, fx roklubber, sejlkubber, lystfiskerforeninger og kajakklubber og lign. kan foretages uden dispensation. Det samme gælder placering og udvidelse af mindre anlæg som fx legepladser, baderamper, sheltere, bålhytter, madpakkehytter og bålpladser til brug for børneinstitutioner, daginstitutioner, folkeskoler og lign. eller besøgende på havnen, ligesom ændret anvendelse af overflødiggjorte havnebygninger til de nævnte formål, bl.a. for at fremme turismen, kan ske uden dispensation. Kystdirektoratet har ikke oplysninger om i hvilket omfang disse muligheder, der ikke forudsætter dispensation fra naturbeskyttelsesloven, er anvendt.

Sammenslutningen af Danske Småøer efterspørger lempelse af reglerne om strandbeskyttelseslinjen på de små øer for at øge adgangen til at etablere boliger og erhverv i overflødiggjorte bygninger. Desuden foreslår sammenslutningen, at mulighederne for at etablere forskellige faciliteter lempes, uden at det skaber præcedens for resten af landet.

Dansk Erhverv ønsker at styrke de mindre danske havnes potentialer. Dansk Erhverv beskriver, at der på havnene er behov for, at overflødiggjorte havnebygninger kan omdannes til rekreative formål, fx omklædning, klubhuse, cafeer og shelters eller anlæg, der kan understøtte den grønne omstilling. De peger i forlængelse heraf på, at udfordringen ofte er, at en del havne er omfattet af strandbeskyttelseslinjen. Dansk Erhverv ser gerne en evaluering af den mulighed kommunerne har for at søge linjen ophævet på havne og på arealer mellem by og havn.

Der har været mulighed for én gang for alle at søge om ophævelse af strandbeskyttelseslinjen på og ved bynære havne i 2018. Miljøministeriet bemærker i den forbindelse, at i de sager, hvor der blev meddelt afslag, var begrundelsen primært hensynet til kystlandskabet, og det er derfor Miljøministeriets vurdering, at der af hensyn til formålet med strandbeskyttelseslinjen ikke bør være mulighed for en gentagelse af ordningen.

Sø- og åbeskyttelseslinjen

Naturbeskyttelseslovens regler for sø- og åbeskyttelseslinjen

For at sikre søer og åer som værdifulde landskabselementer og som levesteder for dyre- og planteliv forløber der en sø- eller åbeskyttelseslinje på 150 m fra visse søer og vandløb.

Sø- og åbeskyttelseslinjen gælder for søer med en vandflade på mindst tre ha og de vandløb, der er registreret med en beskyttelseslinje i henhold til den tidligere lovgivning. Inden for beskyttelseszonen må der ikke placeres bygninger, campingvogne e.l. eller foretages tilplantninger eller ændringer i terrænet. Reglerne vedrørende dispensation til anlæg inden for sø- og åbeskyttelseslinjen varetages af kommunerne.

Reglerne blev i 2017 lempet således, at man i private haver inden for disse beskyttelseslinjer – svarende til ændringen inden for strandbeskyttelseslinjen – uden dispensation kan placere mindre bygninger, anlæg og installationer i tilknytning til boligen og højst 15 m fra denne som en terrasse etableret i niveau med og i sammenhæng med beboelsen, et gyngestativ, højbede og en sandkasse og andre legeredskaber samt et mindre skur på op til 10 m², medmindre der allerede lovligt er opført et skur i haven. På tilsvarende måde kan opføres et mindre drivhus på op til 10 m² i forbindelse med helårsboliger. Formålet var, som ved ændringen af strandbeskyttelseslinjen, at give borgere flere muligheder i egen have.

Vurdering af regler for sø- og åbeskyttelseslinjen

Da der ikke længere skal ansøges om dispensation, har kommunerne ikke data om, i hvilket omfang de nye regler er taget i brug.

For at få en indikation på de kommunale erfaringer med de lempede regler om sø- og å-beskyttelseslinjen har seks kommuner udvalgt af KL (Lolland, Holbæk, Aalborg, Jammerbugt, Vejle og Ishøj) bidraget til evalueringen med oplysninger om deres erfaringer med de lempede regler for perioden 1. juli 2017 - 1. november 2019. Kommunerne har ved tilsyn eller ved anmeldelse fra borgere kun haft ganske få sager om ulovlige anlæg inden for sø- eller åbeskyttelseslinjen.

På baggrund af, at de seks adspurgte kommuner kun har haft ganske få sager om ulovlige anlæg, er det Miljøministeriets vurdering, at den lempede dispensationsadgang inden for sø- og åbeskyttelseslinjen har ført til de nye muligheder for borgere, turismevirksomheder og kommuner, der var formålet med lovændringen i 2017.

Reklameskilte i det åbne land

Naturbeskyttelseslovens og vejlovgivningens regler for reklameskilte i det åbne land

Naturbeskyttelseslovens indeholder et forbud mod opsætning af "plakater, afbildninger, fritstående skilte, lysreklamer og andre indretninger i reklame- og propagandøjemed i det åbne land. Formålet med reglen er at medvirke til beskyttelse af landskabet og det åbne land.

Vejlovgivningen indeholder regler om skiltning vedrørende fx geografisk vejvisning, almindelig servicevejvisning og kommerciel servicevejvisning, der er til vejledning for færdslen. Skiltningen har trafikale formål og er placeret i det åbne land efter nærmere regler, som også fastsætter indholdet af skiltningen.

På baggrund af aftale om Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet er der gennemført et serviceeftersyn af kommunernes administration af de hidtil gældende regler. Med ændringen af naturbeskyttelsesloven i juli 2018 blev adgangen til opsætning af friluftsklamer i det åbne land lempet.

Ændringerne havde samlet set til formål at give borgere, private virksomheder og offentlige myndigheder bedre muligheder for at opsætte skilte, der reklamerer for turistmål, lokale erhverv m.v. og kortvarige arrangementer i det åbne land.

Med ændringerne åbner naturbeskyttelsesloven bl.a. mulighed for:

- opsætning af skilte for lokale virksomheder lige uden for bygrænsen,
- skilte om salg af erhvervsgrunde og erhvervsudvikling, der i kommuneplanen er udlagt som erhvervsområde,
- skilte om sæsonbetinget salg af frugt og grønt m.m. fra marken og
- skilte i det åbne land om kortvarige arrangementer (loppemarkeder, byfester, musikfestivaler m.fl.).

Vurdering af regler for reklameskilte i det åbne land

Det er kommunerne, der fører tilsyn med reglerne (undtagen langs statsvejene), og seks kommuner udvalgt af KL har bidraget til evalueringen med oplysninger om deres erfaringer med de lempede regler for perioden 1. juli 2018 - 1. november 2019.

Kommunerne har ved tilsyn eller ved anmeldelse fra borgere haft i alt ca. 10 sager om ulovlig skiltning. Det er indtrykket, at de nye muligheder bruges af borgere og virk-

somheder, men at der ikke er det store kendskab til de lempede regler. De nye regler – især om forskellene på skiltning ved forskellige typer af bebyggelse og for forskellige typer af aktiviteter – kan opleves svære at forstå. Kommunerne foreslår derfor, at Miljøministeriet udarbejder en let tilgængelig vejledning svarende til vejledningen om adgangsreglerne.

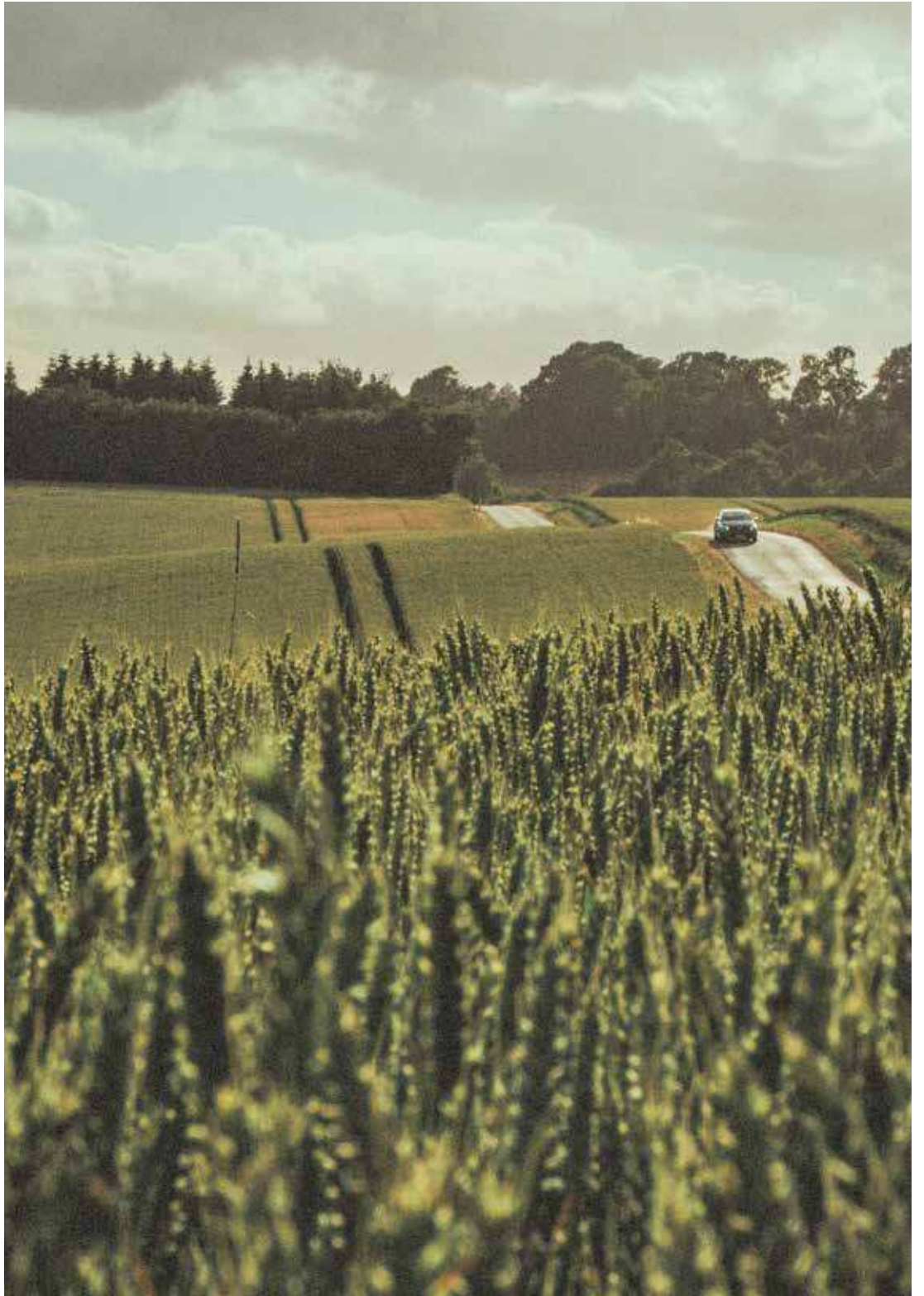
Vejlovgivningens regler om skiltning

Vejdirektoratet har generelt oplevet, at der er en forøgelse i efterspørgslen på kommerciel servicevejvisning i det åbne land og i antallet af henvendelser efter den slags vejvisning. Siden ordningen trådte i kraft 1. januar 2018, er der udviklet 23 nye kommercielle servicesymboler, der dækker erhvervsområder og lign., sports- og idrætsanlæg og lign., kulturhuse m.v. Vejdirektoratet har spurgt en række kommuner om erfaringerne med de nye regler. Tilbagemeldingerne viser en stor interesse for ordningen blandt erhverv og turisme.

Vejdirektoratet fører tilsyn langs statsvejene med naturbeskyttelseslovens regler om reklameskiltning i det åbne land. Det er Vejdirektoratets vurdering, at det er for tidligt at konkludere, om ændringen af naturbeskyttelseslovens regler med udvidelse af undtagelsesbestemmelserne har betydet flere eller færre ulovlige reklameskilte i det åbne land. Det er Vejdirektoratets overordnede indtryk, at den faktiske mængde af reklameskilte langs statsvejene er nogenlunde på samme niveau som før regelændringerne. Sæson- og lejlighedsskiltning er både før og nu de skiltetyper, som genererer mange sager. Regelændringerne vurderes derfor på nuværende tidspunkt ikke at have haft væsentlig betydning for mængden af skilte langs statsvejene, men mere for om skiltningen er lovlig eller ej.

På baggrund af de seks adspurgte kommuners oplysninger er det Miljøministeriets vurdering, at de nye, lempede skilteregler for det åbne land bruges i et vist omfang, men at der næppe er det store kendskab til de lempede regler, og at nogle af reglerne kan være vanskelige at forstå. Det er derfor Miljøministeriets vurdering, at det vil fremme kendskabet til de nye, lempede muligheder for skiltning i det åbne land blandt borgere, virksomheder og kommuner, hvis Miljøministeriet udarbejder en vejledning om de nye muligheder.

På baggrund af Vejdirektoratets oplysninger om stigningen i efterspørgslen på kommerciel servicevejvisning er det Miljøministeriets vurdering, at den lempede adgang i vejlovgivningen til opsætning af serviceskilte opfylder sit formål om at være med til at synliggøre lokale erhverv og turistattraktioner, lokale arrangementer, spisesteder og overnatningssteder, naturområder, badestrande, golfbaner og lokale eller nationale seværdigheder m.m.





Gode rammer for virksomheder i byerne

Planlægning er vigtig for virksomhedernes drift- og udviklingsmuligheder og investeringssikkerhed.

Produktionsvirksomheder er afgørende for vækst og udvikling i hele Danmark, og kommunernes planlægning er et vigtigt rammevilkår for virksomheder på tværs af brancher og sektorer. Virksomhedens beliggenhed kan have stor betydning ift. adgang til arbejdskraft, adgang til omverden og samspillet med omgivelserne og dermed for erhvervslivets udviklingsmuligheder og investeringssikkerhed.

Nogle erhvervsområder er interessante for byudvikling på grund af en central og attraktiv beliggenhed. Fx er der på havneområder i stigende grad ønsker om at planlægge for fx boliger eller kontorer på grund af den attraktive beliggenhed med nærhed til vandet. Det kan være vanskeligt at forene sådanne ønsker med ønsker om at fastholde produktionsvirksomheder, der belaster omgivelserne med støj, lugt, støv og anden luftforurening.

Frem til ændringen af planloven i 2017 kunne planlægning for byomdannelse til forureningsfølsom anvendelse have betydning for de eksisterende produktionsvirksomheder, der kunne pålægges skærpede miljøkrav og dermed udgifter til at nedbringe fx luftforurening, når omkringliggende arealer ændrer karakter til andre, mere forureningsfølsomme formål. Det kunne gøre det vanskeligt for eksisterende produktionsvirksomheder at fortsætte produktionen eller udvide. Mange produktionsvirksomheder har bundet væsentlige investeringer i produktionsanlæg, som medfører, at det ikke uden videre kan lade sig gøre at flytte til en anden lokalitet.

For at sikre udviklingsmuligheder og større investeringssikkerhed for produktionsvirksomheder og transport- og logistikvirksomheder blev der med planlovsændringen i 2017 indført en række nye regler for kommunernes planlægning for og ved produktionsvirksomheder.

Med fokus på ændringerne af planloven i 2017 – 2020 og indspil i forbindelse med evalueringen beskrives og vurderes i dette kapitel planlovens regler om:

- Planlægning for erhvervsområder
- Planlægning for byomdannelse og udvikling i konsekvensområder omkring produktions-, transport- og logistikvirksomheder

Planlægning for erhvervsområder

Planlovens regler om planlægning for erhvervsområder

Kommunerne fastlægger i kommuneplanen de overordnede mål og retningslinjer for den enkelte kommunes udvikling. Kommunen skal her bl.a. tage stilling til nye udlæg af områder til forskellige byformål som fx boliger og erhverv og samspillet mellem eksisterende og ny anvendelse og aktiviteter. Planlægningen skal medvirke til at forebygge miljøkonflikter mellem erhvervsområder til produktions-, transport- og logistikvirksomheder og nye boligområder.

Ifølge planloven skal kommuneplanen indeholde retningslinjer til sikring af, at arealer belastet af støj ikke udlægges til støjfølsom anvendelse. Kommuneplanen skal ligeledes indeholde retningslinjer til sikring af, at arealer belastet af lugt, støv og anden luftforurening ikke udlægges til boliger, institutioner, kontorer, rekreative formål m.v. Et område er belastet, hvis Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for støj samt lugt, støv og anden luftforurening er overskredet. Kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for beliggenheden af erhvervsområder, som forbeholdes produktionsvirksomheder og transport- og logistikvirksomheder. Kommuneplanen skal desuden sikre, at erhvervsarealer langs motorveje prioriteres til logistik- og transportvirksomheder samt andre virksomheder, som har tunge godstransporter, så der sikres nem og hurtig adgang til det overordnede vejnet, og så tung transport så vidt muligt ledes uden om bymæssig bebyggelse.

Flere produktionsvirksomheder har oplevet at blive "skubbet" ud af byen, idet områder i nærheden af produktionsvirksomheder, der påvirker omgivelserne med lugt, støv eller anden luftforurening, før kunne blive omdannet til boligformål. Det betød, at produktionsvirksomhederne kunne blive pålagt at nedbringe deres udledning med store økonomiske konsekvenser for virksomheden til følge. For at sikre udviklingsmuligheder og større investeringssikkerhed for produktionsvirksomheder og transport- og logistikvirksomheder blev vækst og erhvervsudvikling i 2017 udpeget som en væsentlig national interesse. Samtidig blev der indført krav om, at kommunerne i deres planlægning skal tage højde for drifts- og udviklingsmuligheder for disse virksomheder.

Ændringerne betyder, at der i kommuneplanen skal udpeges erhvervsområder, som er forbeholdt produktionsvirksomheder samt transport- og logistikvirksomheder. Disse områder skal friholdes for anden anvendelse, som ikke har tilknytning til disse virksomheder. Samtidig fik kommunerne mulighed for at udpege konsekvensområder omkring erhvervsområder. Konsekvensområderne har til formål at sikre, at det tydeligt fremgår af kommuneplanen, hvor der kan være en påvirkning fra virksomhederne, som indebærer, at der ikke kan planlægges for miljøfølsom anvendelse som fx boliger,

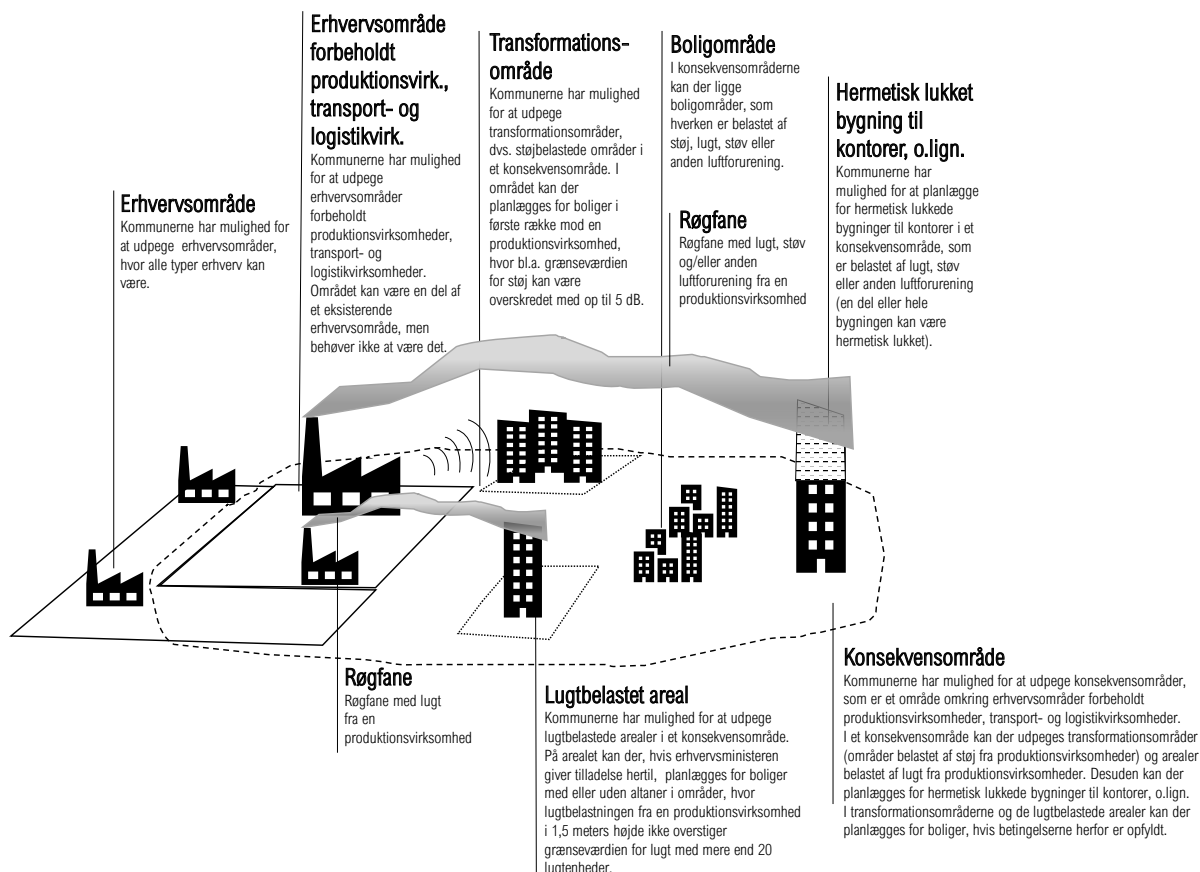
Kort om planlovens regler til beskyttelse af produktionsvirksomheder m.v. (Reglerne illustreres endvidere i figur 6.1).

- Kommunerne skal i kommuneplanlægningen afgrænse erhvervsområder, som skal forbeholdes produktionsvirksomheder m.v., og udlægge konsekvensområder omkring disse områder.
- Erhvervsarealer langs motorveje skal i kommuneplanlægningen prioriteres til transport- og logistikvirksomheder og andre transporttunge virksomheder.
- Kommunerne skal i planlægningen sikre, at der ikke opstår miljøkonflikter mellem fx boliger og produktionsvirksomheder m.v. som følge af støj, lugt, støv og anden luftforurening.
- Kommunerne kan lokalplanlægge for forureningsfølsom anvendelse som fx boliger i områder belastet af støj, hvis planen med bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener.
- Kommunerne kan lokalplanlægge for forureningsfølsom anvendelse som fx boliger i områder belastet af lugt, støv og anden luftforurening, hvis planen med bestemmelser om bebyggelsens højde og placering kan sikre den fremtidige anvendelse mod forurening.
- Som en undtagelse fra reglerne om, at kommunerne ikke kan planlægge for støjfølsom anvendelse på støjbelastede arealer, kan kommunerne i områder, hvor der er særlige byudviklingsinteresser, der er belastet med støj fra produktionsvirksomheder, udlægge op til to transformationsområder, hvor boligene i første række kan være støjbelastet over de vejledende støjgrænser.
- Tilsvarende kan kommunerne som en undtagelse fra reglerne om, at der ikke kan planlægges for boliger, institutioner, kontorer, rekreative formål m.v. i områder med lugtgener, søge indenrigs- og boligministeren om tilladelse til at lokalplanlægge for boliger i lugtbelastede områder.
- Kommunerne kan desuden planlægge for hermetisk lukkede bygninger med mekanisk ventilation til kontorer o.lign. i konsekvensområder, som er belastet af lugt, støv og anden luftforurening.

uden at det kan påvirke de eksisterende virksomheders produktions- eller udviklingsmuligheder. Konsekvensområder kan afgrænses ud fra en konkret vurdering eller som en fast afstand på 500 m. Uanset afgrænsningen kan der ikke planlægges for boliger, institutioner m.v. i områder eller højder, hvor de vejledende grænseværdier for støj,

lugt, støv eller anden luftforurening ikke kan overholdes³. Hvis der lokalplanlægges inden for et konsekvensområde, skal kommunen redegøre for, hvordan lokalplanen tager højde for virksomhederne og deres drifts- og udviklingsmuligheder, se nærmere figur 6.1. For beskrivelse af bestemmelserne om mulighederne for at planlægge i konsekvensområder henvises til afsnittet herom nedenfor.

I 2017 blev det et nationalt hensyn, at erhvervsarealer langs motorveje prioriteres til transport- og logistikvirksomheder samt andre transporttunge virksomheder i kommunernes planlægning. Ligeledes er det defineret som et nationalt hensyn at sikre produktionsvirksomheder og transport- og logistikvirksomheder af national interesse. Det betyder, at ministeren har pligt til at fremsætte indsigelse mod en kommuneplan eller kommuneplantillæg, der ikke er i overensstemmelse med nationale interesser. De nationale hensyn, som skal varetages i den kommunale planlægning, er nærmere beskrevet i Oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen, jf. kapitel 7.



Figur 6.1: Illustration af reglerne om planlægning for produktionsvirksomheder, transport- og logistikvirksomheder og for byudvikling og omdannelse.

³ Der kan dog jf. § 15 b, stk. 3, efter en konkret vurdering gives tilladelse til at planlægge for boliger på lugtblastede arealer, hvor grænseværdierne er overskredet. Ligeledes kan der i støjbelastede områder undtagelsesvist planlægges for støjfølsom anvendelse, jf. planlovens § 15 a, stk. 1-3.

Vurdering af planlovens regler om planlægning for erhvervsområder

De nye krav til kommuneplanen implementeres i forbindelse med kommunernes revision af deres kommuneplaner. En gennemgang af kommunernes planlægning i Plandata.dk viser, at 38 kommuner ud af 98 kommuner i perioden 15. juni 2017 til 15. april 2020 har taget stilling til de nye bestemmelser om produktionsvirksomheder i deres planlægning. Det er enten sket via revision af kommuneplan 2017 eller med et kommuneplantillæg. Ud af de 38 kommuner har 35 kommuner indarbejdet retningslinjer for beliggenheden af erhvervsområder forbeholdt produktionsvirksomheder, transport- og logistikvirksomheder. 3 kommuner har beskrevet, at de ikke finder det relevant i deres retningslinjer. Ud af de 38 kommuner har 21 kommuner udpeget erhvervsområder forbeholdt produktionsvirksomheder, transport- og logistikvirksomheder, mens 22 af kommunerne har udlagt konsekvensområder rundt om sådanne erhvervsområder. Nogle kommuner ser ikke et behov for at beskytte virksomhederne yderligere, fx fordi der ikke planlægges for boliger i nærheden.

Brugen af bestemmelserne viser, at kommunerne i forskellig grad har set behov for at anvende bestemmelserne. Den manglende implementering af bestemmelserne i kommuneplanerne kan også skyldes, at 42 kommuner allerede ved vedtagelse af lovændringen havde offentliggjort deres kommuneplanforslag for de næste fire år. Det må derfor antages, at disse kommuner i næste kommuneplanrevision forholder sig til udpegningen af erhvervsområder forbeholdt produktionsvirksomheder. Der er ligeledes modtaget mange spørgsmål til planlægning for produktionsvirksomheder. Nogle kommuner har i kommuneundersøgelsen i forbindelse med evalueringen peget på, at reglerne om planlægning for produktionsvirksomheder er komplekse, ikke mindst på grund af de mange nye lovændringer over en kort periode. Dette kan indikere, at der kan være behov for en tydeligere kommunikation af formål og muligheder med de nye bestemmelser.

Som led i det statslige tilsyn med kommunernes planlægning varetager Bolig- og Planstyrelsen hensynet til at sikre drifts- og udviklingsmuligheder for produktionsvirksomheder og transport- og logistikvirksomheder af national interesse i kommuneplanlægningen. Dette er et af de områder, hvor der er indgået flest aftaler med kommunerne om justering af planforslag, og hvor der er meddelt flest indsigelser over for kommunernes planlægning. Indsigelserne skyldes, at en del kommuner finder det vanskeligt at forstå de nye regler, herunder samspillet mellem planloven og miljølovgivningen. Konflikterne opstår ofte, fordi kommunen ønsker at planlægge for blandede byområder, hvor boliger og erhverv integreres.

Der har i enkelte tilfælde været dialog med kommuner om udfordringer i forbindelse med planlægningen for motorvejsnære arealer, hvor der er fundet konkrete løsninger. Se nærmere herom i kapitel 7.

For flere oplysninger om kommunernes anvendelse af de nye muligheder kan henvises til [bilag 1](#).

DI tilkendegiver i forbindelse med deres indspil til evalueringen, at planloven i det store hele fungerer efter hensigten, og at ændringerne i planloven i 2017 og frem har medvirket til at skabe forudsigelighed og dermed investeringssikkerhed for virksomhederne. DI og Danske Shipping- og Havnevirksomheder bemærker dog, at produktionsvirksomheder og erhvervshavne i mange år har været under pres fra kommunale initiativer til byudvikling. Også Landbrug & Fødevarer og Dansk Erhverv peger på, at der er en tendens til, at kommunernes lokale beslutninger om at lukke ned eller begrænse havnenes aktiviteter kan være væsentlige i et nationalt perspektiv. Her nævnes fx Kolding, Aabenraa, Horsens og Vejle, hvor virksomhederne oplever begrænsninger som følge af kommunale byomdannelses- og udviklingsplaner på og ved disse erhvervshavne.

På baggrund af det relativt store behov for dialog og indsigelser i forbindelse med planforslag, samt at kommunerne giver udtryk for, at reglerne er komplekse, er det Bolig- og Planstyrelsens vurdering, at der kan være grundlag for yderligere at understøtte kommunernes brug af de nye regler.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at en del af baggrunden for udfordringerne med at håndtere og administrere planlovens regler for støj, lugt, støv og anden luftforurening, kan skyldes at miljø- og planreglerne grænser op til hinanden, at der i planloven refereres til grænseværdier i miljøreglerne, og at det derfor kan opleves som uklart, hvem der er rette myndighed. Vejledningerne og de vejledende grænseværdier, som planloven henviser til, er udstedt af Miljøministeriet med henblik på miljømyndighedens regulering af støj, lugt, støv og anden luftforurening fra den enkelte virksomhed, hvor miljømyndigheden enten er kommunen eller Miljøstyrelsen. Bolig- og Planstyrelsens vejledning handler om, at kommunen som planmyndighed skal sikre, at der ikke sker ændringer i virksomhedernes miljøvilkår på baggrund af planlægningen. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at der er et potentiale for at styrke vejledningsindsatsen om reglerne for planlægning for og omkring produktionsvirksomheder og områder belastet af støj, lugt, støv og anden luftforurening for at understøtte, dels drifts- og udviklingsmulighederne for eksisterende produktionsvirksomheder, dels kommunernes mulighed for gradvist at omdanne erhvervsområder til flere formål. Det vurderes, at en vejledningsindsats med udgangspunkt i kommunernes behov skal udarbejdes i et samarbejde mellem de ansvarlige myndigheder for at sikre større gennemsigtighed i samspillet mellem planlovens og miljøbeskyttelseslovgivningens regelområder.

Sikring af erhvervshavne er en særlig udfordring. Mange produktionsvirksomheder og transport- og logistikvirksomheder er beliggende i erhvervshavne og er afhængige af havnens infrastruktur og dens funktion som transportknudepunkt i forhold til fx at sikre råvareforsyning og transport af forarbejdede produkter til og fra virksomheder på havnen og i dens opland.

Beskyttelse af erhvervshavne blev frem til udgangen af 2017 administreret ved en særlig havneaftale mellem KL, Transportministeriet og Miljøministeriet og fra sommeren 2015 Erhvervsministeriet som følge af en række sager, hvor nye boliger i havneområder begrænsede drifts- og udviklingsmulighederne for de eksisterende virksomheder på erhvervshavnene. Ved ændringerne af planloven i 2017 var det derfor et ønske, at den eksisterende drift af produktionsvirksomheder på havnene kunne fortsætte samtidig med, at kommunerne skulle have mulighed for at omdanne delvist forladte havneområder.

Definitionen af produktionsvirksomheder omfatter ikke erhvervshavne som helhed, idet definitionen er knyttet op på den enkelte virksomhed, og erhvervshavne er defineret som et erhvervsområde. Erhvervshavne betragtes således ikke som en national interesse i planlovens forstand og er derfor ikke beskyttet. Det gælder også de produktionsvirksomheder på havne, der ikke i sig selv anses for værende af national interesse.

Der er derfor fortsat eksempler på, at der blandt virksomheder på erhvervshavne opstår usikkerhed om, hvorvidt de er sikret, og om havnene kan bestå som infrastrukturanlæg, hvilket kan være en afgørende faktor for produktionsvirksomhedernes lokalisering på havnen. Det kan påvirke drifts- og investeringssikkerheden for produktionsvirksomhederne.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer imidlertid, at selvom en erhvervshavn eller produktionsvirksomhed på en havn ikke er af national interesse, kan erhvervshavnen eller produktionsvirksomheden grundet sin funktion og beliggenhed på havnen være af væsentlig betydning for produktionsvirksomheder, som er af national interesse. Det kan fx være som del af en regional eller national værdikæde, fx underleverandører eller transport- og logistikleverandører. En beskyttelse fokuseret på de enkelte produktionsvirksomheder kan imidlertid betyde, at byudviklingen alligevel presser de tilbageværende virksomheder, fx ved afvikling af havneaktiviteter.

Bolig- og Planstyrelsen bemærker, at man gennem en ændring af planloven kan styrke beskyttelsen af erhvervsudviklingen på og for en række erhvervshavne, såfremt dette ønskes.

Planlægning for byudvikling og byomdannelse omkring produktions-, transport- og logistikvirksomheder

Planlovens regler for byudvikling og omdannelse i konsekvensområder omkring erhvervsområder forbeholdt produktionsvirksomheder og transport- og logistikvirksomheder

Kommunerne har et stort ønske om at kunne byudvikle på attraktive arealer som fx havnearealer eller centralt beliggende erhvervsområder, som enten helt eller delvist er forladt. Den styrkede beskyttelse af produktions-, transport- og logistikvirksomhederne har begrænset kommunernes mulighed for at byudvikle. For at tilgodese ønsker om at skabe en blandet by med plads til både erhverv og boliger blev der i 2017 indarbejdet regler i planloven, som gør det muligt i visse tilfælde at planlægge for miljøfølsom anvendelse i områder belastet af hhv. støj og lugt, støv og anden luftforurening fra produktions-, transport- og logistikvirksomheder. For nærmere herom, se afsnittet oven for om planlægning for erhvervsområder.

Planlovsændringen i 2017 omfattede lugt, støv og anden luftforurening fra alle virksomheder. Dette viste sig at være u hensigtsmæssigt, da kommunerne som følge heraf ikke længere kunne planlægge for fx boliger tæt på bynære erhverv som fx pizzeriaer, cafeer, restauranter og små bagerier m.v. Derfor blev bestemmelsen i 2018 justeret til kun at omfatte lugt, støv og anden luftforurening fra produktionsvirksomheder, transport- og logistikvirksomheder og husdyrbrug. Produktionsvirksomheder blev samtidig nærmere defineret i planloven, se herom redegørelsen i [bilag 1](#).

Som en undtagelse fra hovedreglen om, at det ikke er muligt at planlægge for forureningsfølsom anvendelse i områder, der er belastet af lugt, støv og anden luftforurening over de vejledende grænseværdier, fik kommunerne i 2017 mulighed for at planlægge for hermetisk lukkede kontorbyggeri og lignende med mekanisk ventilation inden for konsekvensområder omkring erhvervsområder forbeholdt produktions-, transport- og logistikvirksomheder. Bl.a. på baggrund af ønsker fra kommunerne er der med en ændring af planloven i april 2020 givet mulighed for, at kommunalbestyrelser i særlige tilfælde kan søge om ministerens tilladelse til at planlægge for boliger på arealer belastet af lugt i konsekvensområder omkring erhvervsområder, som er forbeholdt produktionsvirksomheder samt transport- og logistikvirksomheder. Ændringen har til formål at understøtte, at der kan opføres flere boliger til imøde-

kommelse af den stigende efterspørgsel, navnlig i de større byer, samtidig med, at produktionsvirksomheder og transport- og logistikvirksomheder kan fortsætte deres aktiviteter. Muligheden vedrører alene lugt, som bundes i en gene, som med den nuværende viden ikke er sundhedsskadelig.

Ved ændringen af planloven i 2017 fik kommunerne med inspiration fra Hamborg mulighed for i områder med særlige byudviklingsinteresser at udlægge transformationsområder, hvor kommunerne kan planlægge for boliger, selvom støjgrænserne for virksomhedsstøj er overskredet. Kommunerne kan planlægge for boligbyggeri, hvor støjniveauet på facaden i første række overskrider de vejledende støjgrænser med op til 5 dB under forudsætning af, at bl.a. det indendørs støjniveau og støjniveauet på de udendørs opholdsarealer ikke overskrider grænseværdierne. Dette skete på baggrund af et ønske om at muliggøre planlægning for støjfølsom anvendelse på særlig attraktive og centralt beliggende, støjbelastede arealer, hvor der fortsat er velfungerende virksomheder, som ikke forventes at flytte, og hvor støjen derfor ikke kan nedbringes.

Transformationsområderne vedrører varig støj fra produktionsvirksomheder, transport- og logistikvirksomheder og supplerer dermed muligheden for at udlægge byomdannelsesområder, hvor det er en forudsætning, at støjen nedbringes eller bringes til ophør inden for en periode, der ikke væsentligt overstiger otte år fra vedtagelse af lokalplanen.

Vurdering af planlovens regler for byudvikling og omdannelse i konsekvensområder omkring erhvervsområder forbeholdt produktionsvirksomheder og transport- og logistikvirksomheder

De nye muligheder for at lokalplanlægge i konsekvensområder omkring erhvervsområder forbeholdt produktionsvirksomheder, transport- og logistikvirksomheder er ikke i større omfang taget i brug af kommunerne.

Transformationsområder i områder, der er belastet af støj, er ifølge oplysninger fra Plandata.dk indtil videre anvendt i et lokalplanforslag i høring. De nye muligheder for planlægning for hermetisk lukkede bygninger til kontorer i konsekvensområder, som er belastet af lugt, støv eller anden luftforurening, har endnu ikke været anvendt af kommunerne.

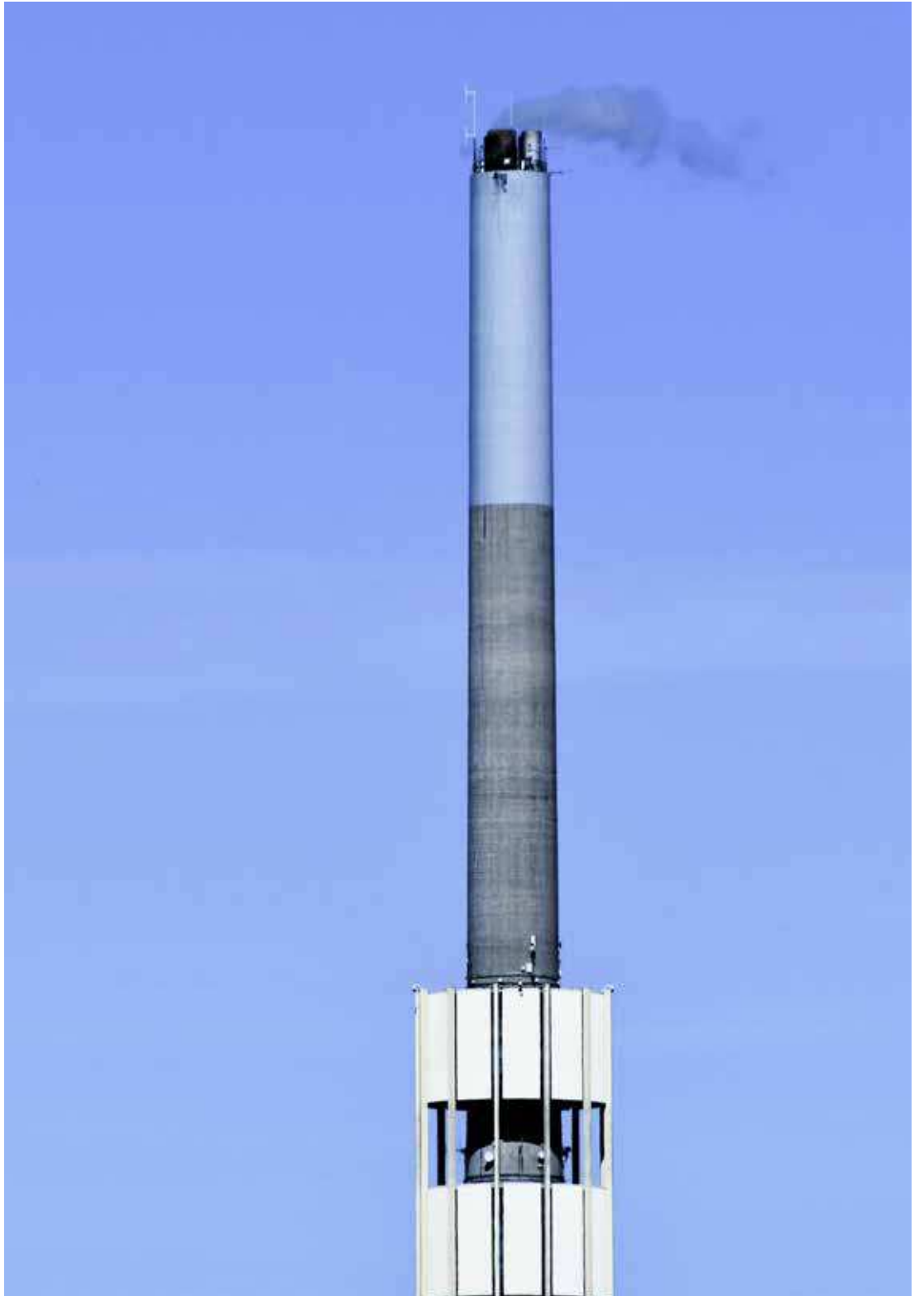
Der foreligger heller ikke på nuværende tidspunkt ansøgninger fra kommuner om tilladelse til at planlægge for boliger belastet af lugt. Bolig- og Planstyrelsen er bekendt med to kommuner, som forventer at søge om tilladelse efter den nye regel.

I forhold til planlægning i områder belastet af lugt, støv og anden luftforurening, er reglerne ændret to gange siden 2017, senest i forhold til lugt med virkning fra april 2020. Den begrænsede anvendelse af de nye muligheder kan skyldes, at planlægning for nye boligområder i eksisterende byer ofte er vanskelig og tager længere tid at gennemføre end planlægning på bar mark, fx på grund af en kombination af eksisterende produktionsvirksomheder, oprydning efter tidligere virksomheder m.v., men også ofte på grund af en mere kompliceret ejendomsstruktur. Det er forhold, som er vanskelige at håndtere og indkalkulere i en businesscase for omdannelse, og som derfor også kan påvirke investorinteressen især i byer med et svagere boligmarked. Herudover har kommuner i kommuneundersøgelsen i forbindelse med evalueringen af reglerne peget på, at reglerne om planlægning for produktionsvirksomheder er komplekse, ikke mindst på grund af de mange lovændringer over en kort periode.

KL tilkendegiver, at der er behov for at kunne sikre en smidig og effektiv transformation af ældre erhvervsområder til fx nye boliger, liberale erhverv m.v., og anfører, at der på trods af ændringerne af planloven i 2017-2020 fortsat er behov for et nuanceret regelsæt for støj til at understøtte transformationen. KL foreslår, at der sker en yderligere harmonisering mellem planlov og miljølove. I forlængelse heraf har KL sammen med bl.a. Københavns og Aarhus kommuner oplyst, at det er deres opfattelse, at reglerne for byomdannelse er yderst komplekse med bl.a. byomdannelsesområder, transformationsområder samt lugtområder. De vurderer, at de gældende vejledninger efter miljøbeskyttelsesloven vedr. støj og lugt bør revideres, således at der i stedet laves grænseværdier og generelle regler om fx støjafskærmning, som kan finde anvendelse i alle situationer.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at hvis KL's forslag skal imødekommes, forudsætter det ændringer af reglerne om støj-, støv-, lugt- og anden luftforurening. Det er i forlængelse heraf Miljøministeriets vurdering, at en generel anvendelse af indendørs støjgrænser frem for udendørs støjgrænser i miljøreguleringen eller i den fysiske planlægning vil betyde en væsentlig reduktion af støjbeskyttelsen, ligesom det i relation til miljøreguleringen vil føre til meget u hensigtsmæssige håndhævelsesproblestillinger.

På baggrund af de mange lovændringer om mulighederne for at planlægge i konsekvensområder omkring erhvervsområder forbeholdt produktionsvirksomheder og transport- og logistikvirksomheder er det Bolig- og Planstyrelsens vurdering, at der er potentiale for at vejlede om bestemmelserne for kommunernes muligheder for byudvikling og omdannelse i og omkring erhvervsområder. Dette vil i givet fald skulle ske i et samarbejde mellem de ansvarlige ministerier for at understøtte sammenhængen mellem planlovgivningen og miljølovgivningen.





Landsplanlægning og samarbejdet med kommunerne

I Danmark er der løbende fokus på, hvordan den offentlige service og planlægning bliver mere effektiv og sammenhængende.

Med kommuneplanreformen fra 2007 var der fokus på styrket decentralisering, og kommunalbestyrelserne fik et øget råderum, så beslutningerne træffes så tæt som muligt på de borgere, de vedrører. Der blev skabt en kompetencefordeling, hvor staten varetager en række overordnede hensyn, mens kommunerne som udgangspunkt har ansvaret for den konkrete fysiske planlægning. Med ændringerne af planloven i 2017 var hensigten at fortsætte denne udvikling ved at tydeliggøre arbejdsdelingen mellem kommunerne og staten samt give kommunerne større frihed, klarere rammer og et større politisk ansvar for den fysiske planlægning.

Den fysiske planlægning forstås i al overvejende grad af kommunerne i form af kommune- og lokalplaner. Kommunerne har således det primære ansvar for den fysiske planlægning, herunder afvejningen af interesser i arealanvendelsen, så der er gode rammer for og plads til byudvikling, landbrug, erhvervsudvikling, sommerhusområder og natur m.v.

Kommunernes planlægning skal samtidig ske under hensyntagen til overordnede nationale interesser og hensyn, som er fastlagt i lovgivning, handlingsplaner, sektorplaner, landsplanlægning eller i aftaler mellem staten og kommunerne.

Med fokus på ændringerne af planloven i 2017 – 2020 og indspil i forbindelse med evalueringen beskrives og vurderes i dette kapitel planlovens regler om:

- Statens varetagelse af nationale interesser
- Landsplanredegørelsen
- Samarbejdet på tværs af stat og kommuner

Indenrigs- og boligministeren er ansvarlig for landsplanlægningen i henhold til planloven. Dette indebærer bl.a., at ministeren:

- Redegør for landsplanarbejdet efter nyvalg til Folketinget i en landsplanredegørelse.
- Hvert 4. år offentliggør en oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen.
- Fremsætter indsigelse, hvis kommunerne foreslår planlægning i strid med nationale interesser.
- Driver og vedligeholder det register, Plandata.dk, der indeholder alle de planer, som kommunerne udarbejder efter planloven
- Planlægger for særlige emner eller anlægsarbejder evt. efter ønske fra andre ministre, fx udvikling af hovedstadsområdet, omplacering af sommerhusområder i kystnærhedszonen og større tekniske anlæg. Det sker normalt i et landsplandirektiv eller via anlægslov.
- Fastsætter bindende generelle regler for kommunernes planlægning fx bekendtgørelse om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller.
- Vejleder kommunerne om planlægning og administration efter planloven.

Statens varetagelse af nationale interesser

Planlovens regler om varetagelse af nationale interesser

Indenrigs- og boligministeren skal på statens vegne fremsætte indsigelse mod forslag til kommuneplaner og kommuneplantillæg, som ikke er i overensstemmelse med de nationale interesser. Herudover skal ministeren fremsætte indsigelse mod forslag til lokalplaner for arealer i kystnærhedszonen, hvis planforslaget er i strid med lovens bestemmelser herom. I begge tilfælde gælder pligten dog ikke, hvis forholdet er af underordnet betydning.

For alle ministerområder gælder derudover, at en minister samt Stiftsøvrigheden kan gøre indsigelse mod et forslag til lokalplan ud fra de særlige hensyn, som ministeren og Stiftsøvrigheden varetager.

En indsigelse mod et planforslag indebærer, at planen først kan vedtages endeligt, når der er opnået enighed mellem parterne om nødvendige ændringer.

Planlovsændringerne i 2017 havde til formål at give kommunerne større frihed og klarere rammer for den fysiske planlægning. Derfor begrænsedes de områder, som udgør nationale interesser, til fire fokuserede nationale interesseområder, hvor staten kan fremsætte indsigelse, hvis kommunernes planlægning strider imod disse. Som en del af ønsket om i højere grad at placere ansvaret for den fysiske planlægning så tæt på borgerne som muligt, blev det fastlagt, at staten alene skal komme med indsigelser mod den lokale planlægning, hvis planlægningen er i strid med væsentlige nationale interesser i forhold til:

- Vækst og erhvervsudvikling
- Nationale og regionale anlæg
- Miljø og natur, der er beskyttet under naturbeskyttelsesloven
- Kulturarv og landskaber

Reglerne om, at statslige sektormyndigheder kan gøre indsigelse mod et forslag til en lokalplan, blev ligeledes ændret. Hvor de enkelte sektormyndigheder tidligere kunne komme med indsigelse, fremgår det nu af loven, at det er ministeren for det pågældende område, der kan gøre indsigelse mod lokalplanforslag ud fra de særlige hensyn, som ministeren varetager.

Stiftsøvrigheden har som den eneste institution fastholdt sin kompetence til at kunne gøre indsigelse over for kommunernes lokalplanforslag. Stiftsøvrigheden kan således fortsat fremsætte indsigelser mod et lokalplanforslag. Baggrunden herfor var et ønske om at afspejle den særlige rolle, som kirken har i det danske samfund, og sikre at den kommunale planlægning tager hensyn til kirkerne som en del af den danske kulturarv.

Til brug for kommunernes kommuneplanlægning udarbejder Bolig- og Planstyrelsen i samarbejde med relevante statslige myndigheder hvert fjerde år en oversigt over de nationale interesser i kommuneplanlægningen. Oversigten oplyser kommunerne om, hvordan de nationale interesser kan sikres i kommuneplanlægningen. Derudover indeholder oversigten en gennemgang af konkrete nationale interesser, eksempelvis drifts- og udviklingsmuligheder for produktionsvirksomheder, beskyttelse af internationale naturbeskyttelsesområder, beskyttelsesområder for kirker og andre kulturhistoriske bevaringsværdier samt klimatilpasning.

For hvert interesseltema er der formuleret nationale hensyn, som skal varetages i den kommunale planlægning. De enkelte nationale hensyn har ophæng i lovgivning, handleplaner, sektorplaner, landsplandirektiver, aftaler mellem myndigheder eller i politiske aftaler mellem regeringen og KL og varetages på tværs af ministerier. Eksempelvis er det Vejdirektoratet og Trafikstyrelsen, der er sektormyndighed for nationale interesser knyttet til veje og trafik, mens Miljøstyrelsen varetager interesser i medfør af naturbeskyttelsesloven.

Bolig- og Planstyrelsen og de øvrige statslige myndigheder søger i dialog med kommunerne at undgå indsigelser ved at nå til enighed om, hvordan planforslag kan tilrettes, inden de vedtages, så de ikke er i modstrid med de nationale interesser.

Vurdering af varetagelsen af nationale interesser

Generelt tegner der sig et billede af, at staten tager færre sager op med kommunerne efter ændringen af planloven i 2017, og at flere sager løses gennem tidlig dialog. Samtidigt er der sket en udvikling i typen af sager, der tages op. Nedenfor gennemgås indsigelser og indgåede aftaler med kommunerne fordelt på forslag til hhv. kommuneplaner, kommuneplantillæg og lokalplaner.

Kommuneplaner

Kommuneplanen er den samlede plan for kommunens udvikling over en 12-årig periode. Kommuneplanen skal revideres hvert fjerde år.

Størstedelen af landets kommuner har revideret kommuneplanerne i 2017 og forventes derfor at offentliggøre forslag til næste kommuneplanrevision i 2021.

Der er afgivet færre indsigelser mod kommuneplaner, efter at de nye regler er trådt i kraft i juni 2017. Året før planlovsændringen blev der fremsat indsigelse mod 7 ud af 42 offentliggjorte kommuneplanforslag, hvilket svarer til knap 17 pct. I perioden juni 2017 og frem til juni 2020 har der været 6 indsigelser mod i alt 43 kommuneplaner, svarende til ca. 14 pct.

Tre af de statslige indsigelser, efter planlovsændringen, mod kommuneplanforslag vedrører de nye interesseområder klimatilpasning og produktions- og risikovirkomheder. En del af årsagen hertil vurderes at være, at kommunerne har været i slutfasen med at udarbejde forslag til kommuneplan, da ændringerne trådte i kraft. Kommunerne har således ikke haft tid til at indarbejde de nye temaer i deres planforslag. Derfor forventes det, at der med den kommende kommuneplanrunde i 2021 vil være færre indsigelser til disse interesseområder, da kommunerne nu har haft tid til at indarbejde disse regler i deres planforslag.

Forud for en indsigelse forsøger Bolig- og Planstyrelsen i samarbejde med relevante myndigheder at opnå enighed med kommunerne om justering af de dele af kommuneplanen, der ikke er i overensstemmelse med de nationale interesser. I ca. fire ud af fem af kommuneplanforslagene i perioden fra planlovsændringen i 2017 har det ført til justeringer på baggrund af en anmodning fra staten og en efterfølgende dialog.

Det er herudover erfaringen, at tidlig dialog giver mulighed for at identificere og ofte håndtere eventuelle udfordringer i forhold til de nationale interesser, før planforslaget sendes i offentlig høring. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at den helt tidlige dialog er et godt samarbejdsværktøj til gavn for både kommunerne og de statslige myndigheder. Det forventes, at der også fremover vil blive indgået aftaler med kommunerne både før og i høringsperioden, men det er sammenfattende Bolig- og Planstyrelsens vurdering, at fokuseringen af de nationale interesser har medvirket til, at kommunerne har fået et større råderum i deres planlægning.

Kommuneplantillæg

Hvis kommunalbestyrelsen efter kommuneplanens vedtagelse har ændringer eller tilføjelser til kommuneplanen, kan det besluttes at vedtage et kommuneplantillæg.

I året før lovændringen i juni 2017 blev der gjort indsigelser over for ca. 4 pct. af kommuneplantillæggene. Andelen er faldet efter lovændringen, hvor der er gjort indsigelse over for 1,8 pct. af de offentliggjorte forslag til kommuneplantillæg i en treårig periode efter lovændringen.

Lokalplaner

I perioden efter planlovsændringen har der generelt været et fald i antallet af indsigelser mod lokalplaner. I året før planlovsændringen (2016/2017) blev der på tværs af statslige myndigheder fremsendt i alt 34 indsigelser mod lokalplaner. I de tre efterfølgende år (2017/2018, 2018/2019 og 2019/2020) blev der fremsendt hhv. 21, 19 og 14 indsigelser. Der har således generelt været et fald i det samlede antal indsigelserne på lokalplaner på tværs af sektorministerier efter planlovsændringen, men fordelingen af indsigelser på sektorinteresser er anderledes end tidligere. Forsvarsministeriet har været mere aktive og fremsat indsigelser i de tilfælde, hvor forslag til planer kan være i modstrid med de nationale interesser, herunder ved planlægning for høje bygninger og vindmøller, der kan påvirke Forsvarets radarer og telekommunikation. Det daværende transport- og boligministerium samt Stiftsøvrigheden har hvert år haft færre indsigelser over for lokalplaner.

Det generelle fald i antallet af indsigelser skyldes overvejende, at de interesser, der kan gøres indsigelse over for, er reduceret, samt at det nu følger af planloven, at det er ministeren, der skal fremsætte indsigelsen. Det er herudover Bolig- og Planstyrelsens vurdering, at tidligere dialog om de nationale interesser er medvirkende til, at kommunerne fremadrettet vil have færre udfordringer i forbindelse med planlægningen herfor.

For flere oplysninger om antallet af indsigelser kan henvises til oplysningerne i [bilag 1](#).

Statens rolle og de nationale interesser

Blandt høringsforslagene har der været fokus på statens rolle i forhold til tilsyn og til udmeldingen om de nationale interesser.

KL oplever, at der med planlovsrevisionen er et forbedret samarbejde mellem det nationale plantilsyn i Bolig- og Planstyrelsen og kommunerne. KL giver samtidig udtryk for, at der for så vidt angår øvrige sektorministeriers interesser er behov for øget gennemsuelighed og rettidighed i de nationale krav og hensyn, således at tilsynet ikke i unødigt grad kommer til at bremse kommunernes mulighed for udvikling. KL foreslår i forlængelse heraf, at hensynet til ud- og indsyn til kirkerne ligestilles med øvrige nationale interesser, så et veto mod kommunal planlægning kun kan nedlægges af den ansvarlige ressortminister. Flere kommuner giver også udtryk for, at det medfører udsættelse af deres planlægning, når de må justere planer for at undgå indsigelser fra Stiftsøvrigheden.

Herudover peger DI, grønne organisationer, kommuneundersøgelsen samt arkitektbranchen på, at der er behov for klare statslige udmeldinger, hvad angår nationale interesser. Bl.a. fremhæves det, at tilsynet med produktionsvirksomheder af national interesse forekommer uklart. DI peger på, at staten med fordel kan gøre mere aktiv brug af landsplandirektiver, der udpeger havne og lignende infrastruktur af national interesse. Endeligt foreslår flere kommuner, at oversigten over de nationale interesser kommer på et tidligere tidspunkt i planperioden, så oversigten kan spille en mere aktiv rolle i forhold til kommunernes plankadence og den politiske proces omkring kommuneplanstrategien.

For at understøtte større gennemsuelighed omkring statens varetagelse af interesser er det i den seneste *Oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægning* præciseret, hvilke statslige myndigheder der har ansvaret for at varetage de enkelte, konkrete nationale hensyn i den kommunale planlægning. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at mere gennemsigtighed og rettidighed i det statslige tilsyn kan fremmes ved, at oversigten over nationale interesser præciseres yderligere, digitaliseres og udbygges med mere præcise data, herunder konkrete kortlægninger af de nationale interesser i fx produktionsvirksomheder.

For så vidt angår Stiftsøvrighedens indsigelsesret, bemærkes det, at der er sket et fald i antallet af indsigelser efter planlovsændringen. Ønsker man at skabe større gennemsigtighed i varetagelsen af Stiftsøvrighedens interesser vil det efter Bolig- og Planstyrelsens vurdering kunne ske ved, at kirker med tilknyttede kulturlandskaber af national interesse kortlægges og konkretiseres, så det er klart for kommunerne, hvor og hvornår de skal tage hensyn til disse i deres planlægning allerede, når de igangsætter den konkrete planlægning. Det vil også kunne understøtte kortere planlægningsprocesser i kommunerne.

Sammenfattende er der efter ændringen sket et fald i indsigelserne på tværs af kommuneplaner, kommuneplantillæg og lokalplaner, mens flere sager løses gennem dialog. Det er derfor Bolig- og Planstyrelsens sammenfattende vurdering, at fokuseringen af de nationale interesser, i tråd med hensigten bag ændringerne, sikrer et større råderum for kommunerne og hermed mere fleksible rammer for at kunne planlægge for udvikling. Det vurderes herudover, at kommunernes behov for større klarhed om implementeringen af de nationale interesser kan opnås ved en digitalisering af *Over-sigt over nationale interesser*, hvor sektorministeriernes interesser kortlægges og præciseres yderligere.

Styrket tværgående landsplanredegørelse

Planlovens regler om landsplanredegørelsen

Ifølge planloven afgiver indenrigs- og boligministeren efter nyvalg til Folketinget en redegørelse om landsplanarbejdet. Redegørelsen er en politisk udmelding fra regeringen om den fremtidige fysiske og funktionelle udvikling i landet. Redegørelsen skal herudover også omfatte særlige forhold af betydning for planlægningen i hovedstadsområdet.

Redegørelsen fremlægges som et forslag, og der inviteres til offentlig høring og debat, inden ministeren på regeringens vegne afgiver den endelige redegørelse. Landsplanredegørelser har en overvejende politisk karakter og kan indeholde visioner og perspektiver for aktuelle samfundsmæssige udfordringer samt temaer med betydning for arealanvendelsen suppleret med et handlingsprogram for opfølgningen.

Vurdering af planlovens regler om landsplanredegørelsen

Blandt bidragyderne til høringen om fremtidens planlov har der for så vidt angår landsplanlægning primært været indspil, der handler om statens rolle i den fysiske

planlægning og de statslige udmeldinger i forhold til landsplanredegørelsen. Flere kommuner, virksomheder og interesseorganisationer peger på, at staten i højere grad bør understøtte kommunernes arealplanlægning gennem en mere tydelig strategisk retning for landets udvikling på områder som klimatilpasning, vedvarende energi, transport, byudvikling og sammenhængen mellem by og land.

DN foreslår, at landsplanredegørelsen styrkes og sætter retning for den fysiske udvikling ved at inddrage andre lovområder. Friluftsrådet peger på, at en landsplanredegørelse kan give kommunerne et kvalificeret statsligt politisk grundlag for kommuneplanlægningen, som herudover også kan danne grundlag for Folketingets drøftelser om landsplanlægning. Andre indspil efterlyser, at landsplanredegørelsen understøtter, at kommunernes planlægning er i overensstemmelse med regionale og nationale hensyn.

Flere kommuner efterlyser i forlængelse heraf også landsplanredegørelser, der forholder sig til nationale interesser og stiller plangrundlag til rådighed, samt at landsplanredegørelsen koordineres med kommunernes plankadence, så den udkommer i et mere fast interval.

Landsplanredegørelsen kan understøtte kommunernes planlægningsarbejde med data og analyse, der belyser aktuelle tendenser eller problemstillinger, som har en særlig politisk bevågenhed. Den seneste landsplanredegørelse havde primært fokus på at formidle de politiske visioner, der lå til grund for aftalen om "Danmark i bedre balance" og for de lovændringer og initiativer, som er gennemført som opfølgning på aftalen.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer sammenfattende, at landsplanredegørelsen er et godt redskab til at fremme dialogen mellem alle dele af samfundet om arealanvendelsen og den fysiske planlægning i Danmark.

Styrket samarbejde på tværs

Planlovens regler om samarbejde om planlægning

Et stærkt samarbejde mellem stat og kommune - og særligt kommunerne imellem - er vigtigt for at sikre en sammenhængende udvikling i Danmark, da større anlæg og byggerier ofte har indflydelse på tværs af kommunegrænser. Når en å løber på tværs af kommunegrænser, er det fx afgørende, at administrative og geografiske grænser ikke står i vejen for sikring mod oversvømmelse.

Af planloven fremgår det, at kommuneplanen skal ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger, herunder om kommuneplanens sammenhæng med:

- kommuneplanlægningen i andre kommuner, for så vidt angår afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion ved planlægning af byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v.
- kommuneplanens sammenhæng med den kommunale risikostyringsplan
- kommuneplanens sammenhæng med kommuneplanlægningen i nabokommunerne
- kommuneplanens sammenhæng med de udpegede områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse
- kommuneplanens sammenhæng med den statslige trafikplan og trafikselskabernes trafikplan for offentlig service
- planloven stiller endvidere krav om, at kommunerne sikrer sammenhæng med nabokommunerne ved udpegningen af Grønt Danmarkskort.

Kommuneplanen udgør samtidig det nødvendige bindeled mellem landsplanlægningen og de bestemmelser om anvendelse m.v. af den enkelte ejendom, der fastlægges i lokalplaner og ved enkeltafgørelser efter bl.a. plan-, natur-, miljø-, bygge- og vejlovgivningen. Kommuneplanen udgør på den måde også et grundlag for kommunernes administration af en række beføjelser efter sektorlovgivningen.

Kommunalbestyrelsen har herudover mulighed for at gøre indsigelse mod en nabokommunes planforslag, hvis forslaget har væsentlig betydning for kommunens udvikling.

Vurdering af planlovens regler om samarbejde om planlægning

Flere interessenter, herunder Danske Regioner og DN, efterspørger et styrket samarbejde kommunerne imellem for bl.a. at understøtte en grøn omstilling, der er koordineret på tværs af regioner.

DN understreger, at der er meget fysisk planlægning, herunder infrastruktur, energianlæg, uddannelsescentre og detailhandel, hvis løsninger findes i en større geografi end den enkelte kommune. DN efterlyser, at forpligtende planlægning på tværs af kommunegrænser i et regionalt perspektiv opprioriteres for at styrke og afveje behovet for bæredygtig byvækst i samspil med målene for klima og natur. I forlængelse heraf peges der på et behov for en styrkelse af den regionale planlægning for at fremme et bæredygtigt bymønster og sammenhængende naturområder, enten i regi af regionerne eller gennem landsplandirektiver.

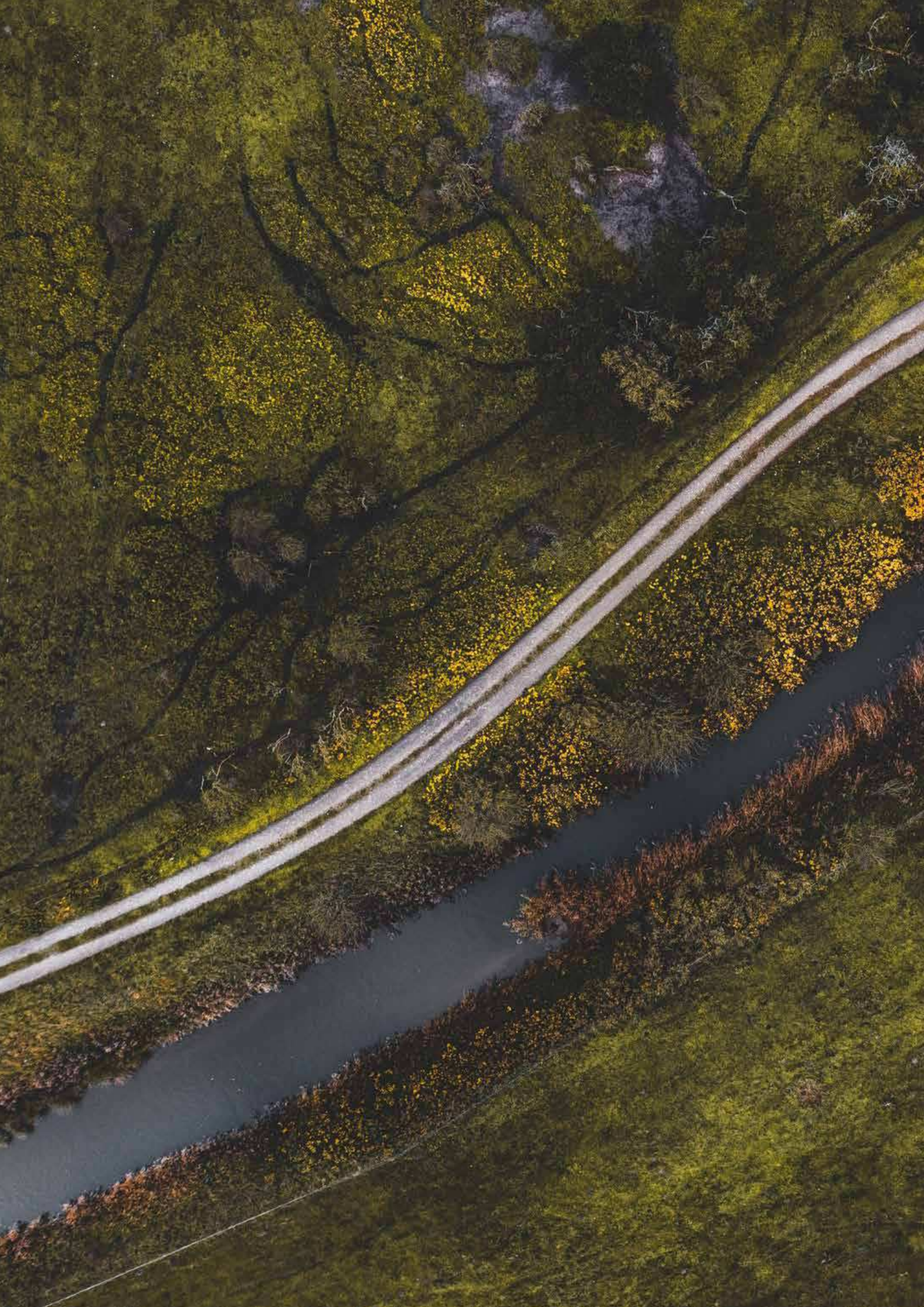
Danske Regioner foreslår bl.a., at brede partnerskaber i planlægningen kan være med til at løse nogle af de samfundsmæssige udfordringer med klimaforandringer og resourceforbrug. Her fremhæves fx regionale klimatilpasningsplaner, som udarbejdes i samarbejde med kommunerne, hvor der tages højde for vand, der går på tværs af kommunegrænserne.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at sådanne uformelle samarbejder med fordel kan opstå samtidig med at de nuværende regler sikrer en nødvendig koordination af vigtige plantemaer, fx hvor et nyanlagt boligområde kan forårsage oversvømmelser i en nabokommune, hvis boligområdet udleder overskydende regnvand til åer, der løber tværs gennem kommuner. Der ses samtidig mange eksempler på, at flere kommuner i dag indgår uformelle samarbejder, hvor det giver mening for den enkelte kommune at samarbejde på tværs. De uformelle samarbejder er særligt velegnede til at håndtere og koordinere planlægning, som foregår over en længere tidsperiode og med et bredere sigte. Partnerskabet mellem alle Vestkystens 11 kommuner og tre regioner er et godt eksempel på et sådant samarbejde, der omhandler udvikling og styrkelse af kystturismen og vækstpotentialet heri.

Staten kan med fordel stille sig til rådighed, der hvor der er behov for en særlig koordinerende rolle. Det har tidligere fungeret godt, når staten har faciliteret og inviteret kommuner til samarbejdsprojekter, fx letbanen i Ring 3 i hovedstadsområdet.

Endeligt vurderer Bolig- og Planstyrelsen, at de gældende regler om redegørelse for tværkommunal påvirkning samt mulighederne for at gøre indsigelse mod planlægning i nabokommuner, er med til at sikre samtænkning og koordination på tværs af kommunegrænser. Det er derfor den sammenfattende vurdering, at både den rette balance mellem lovkrav til planlægning på tværs af kommuner og muligheden for frivilligt at indgå samarbejder er til stede. Det vil fortsat være en prioritet for Bolig- og Planstyrelsen at indgå eller initiere samarbejde med og på tværs af kommuner, så længe det efterspørges eller findes relevant blandt kommunerne.





Mere enkel og strategisk planlægning i kommunerne

Planloven fremmer strategisk planlægning i kommunerne

Danmarks areal er en vigtig, men knap ressource, som der er brug for at anvende til mange forskellige formål – alt fra byudvikling, erhverv og turisme til natur og rekreative formål, fra anlæg til vedvarende energi til sikring af kulturmiljøer. Det er kommunernes opgave at planlægge for arealanvendelsen i kommunen. De overordnede retningslinjer for kommunens udvikling fastlægges i kommuneplanen, og detaljerede bestemmelser for bebyggelse og anvendelse af mindre områder fastlægges i lokalplaner. Planloven sætter rammerne for, hvordan kommunernes planlægning for arealanvendelsen skal foregå.

Kommunernes planlægning skal baseres på en åben demokratisk proces, hvor borgerne informeres og inddrages som grundlag for, at kommunalbestyrelserne kan varetage opgaven med at afveje de forskellige interesser i arealanvendelsen.

Ved planlovsændringen i 2017 blev reglerne for høringsfrister for lokalplaner og mindre ændringer i kommuneplanen ændret for at give kommunerne en øget fleksibilitet i tilrettelæggelse af planlægningsprocessen. Som et yderligere forenklingstiltag blev der ved ændringen af planloven i 2017 ændret på reglerne om dispensation fra lokalplaners formål, så det er muligt at tillade midlertidig anvendelse til formål, der ikke er i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser. Se herom i kapitel 4.

Med fokus på ændringerne af planloven i 2017 – 2020 og indspil i forbindelse med evalueringen beskrives og vurderes i dette kapitel planlovens regler om:

- Nedsat frist for offentlig høring af planforslag.
- Forenklet og styrket strategisk planlægning i kommunerne.
- Effektive lokalplanprocesser.

Nedsat frist for offentlig høring af planforslag mv.

Planlovens regler om høring af planforslag

Efter planloven har kommunen pligt til at udarbejde lokalplaner, før et projekt sættes i gang, som kan indebære væsentlige ændringer i det bestående miljø. Kommunen kan desuden udarbejde lokalplaner, når den i øvrigt mener, at det er hensigtsmæssigt, og der er en planlægningsmæssig begrundelse for det. Derfor varierer lokalplaners indhold væsentligt. En lokalplan kan fx have bestemmelser om udbygning af en helt ny bydel eller om skiltning i et bevaringsværdigt bymiljø. Også den proces, som kommunen vælger at tilrettelægge for lokalplanprocessen, varierer fra plan til plan, ligesom den tid det tager at gennemføre en lokalplanproces, før planen endeligt kan realiseres. Tidligere undersøgelser har indikeret et samlet planlægningsforløb for lokalplaner på mellem ca. et halvt år og tre år, fra processen igangsættes, til planen er vedtaget.

Eftersom kommunen fastsætter den fremtidige anvendelse af et område i en lokalplan og præciserer, hvad man må og ikke må på den enkelte grund, har en lokalplan stor betydning for grundejere, borgere og virksomheder. Derfor er det et væsentligt formål med planlovens regler om minimumsfrister for høring af planforslag at sikre inddragelse af offentligheden og at muliggøre en offentlig debat om den fremtidige udvikling i et bestemt område.

Reglerne om inddragelse af offentligheden er et grundprincip i planloven. Før en lokalplan, en kommuneplan, en kommuneplanstrategi eller et landsplandirektiv kan vedtages, skal der offentliggøres et forslag. Der skal for kommuneplanstrategier og kommuneplaner fastsættes en frist på mindst otte uger, hvor grundejere, naboer, foreninger, virksomheder, myndigheder m.v. kan komme med indsigelser, bemærkninger og forslag. For mindre tillæg til kommuneplanen samt lokalplaner er fristen mindst fire uger. For mindre betydende lokalplaner kan der fastsættes en høringsfrist på to uger. Kommunalbestyrelsen kan først vedtage en plan endeligt, efter at den har været i offentlig høring. Kommunalbestyrelsen kan delegere beføjelsen til at vedtage en lokalplan eller et mindre kommuneplantillæg til et udvalg. Vedtagelsen af kommuneplanstrategi, kommuneplan og større kommuneplantillæg kan ikke delegeres.

Planlovens regler om inddragelse af offentligheden er minimumsregler. Kommunen skal altid vurdere, om høringsfristen er tilstrækkelig. Der er praksis for, at kommunerne i forbindelse med større planer supplerer høringsprocessen med borgermøder, nedsættelse af borgerpanel, digital inddragelse eller lignende.

Ved ændring af planloven i 2017 blev reglerne for høringsfrister for lokalplaner og mindre kommuneplantillæg ændret. Det blev gjort for at give kommunerne et større råderum og øge fleksibiliteten i planlægningsprocesserne og for at undgå fordyrende og unødigt ventetid hos fx investorer og bygherrer. Planloven blev ændret på to områder:

- For at gøre det lettere for kommunerne at tilrettelægge en mere effektiv planproces, er minimumskravet til høringsfristen for lokalplanforslag sat ned fra otte til fire uger. Det gælder også for mindre betydende forslag til kommuneplantillæg. Kommunerne har ved denne regelændring fået mulighed for at tilpasse høringsperioden ift. det faktiske behov for forberedelse hos de borgere og interessenter, som den fysiske planlægning berører.
- Høringsfristen for lokalplaner af mindre betydning kan sættes helt ned til to uger. Det gælder fx i de tilfælde, hvor der kun skal tages stilling til en enkel bygning eller ændring af en enkel bestemmelse i en eksisterende lokalplan. I vejledningen om fleksibel planlægning – lokalplaner af mindre betydning - tydeliggøres mulighederne for at udarbejde sådanne mindre lokalplaner, både ved mindre ændringer af eksisterende lokalplaner og ved udarbejdelse af nye, mindre lokalplaner. Ved ændringer af en eksisterende lokalplan, kan en mindre lokalplan fx udarbejdes for at begrænse behovet for dispensation fra forældede bestemmelser i en eksisterende lokalplan.

Vurdering af planlovens regler om høring af planforslag m.v.

På baggrund af kommunernes oplysninger i kommuneundersøgelsen vurderes det, at ca. 40 pct. af alle lokalplanforslag, hvoraf en stor del ledsages af mindre kommuneplantillæg, er sendt i offentlig høring i mindre end otte uger i perioden fra planlovsændringen i 2017 og frem til midten af 2019. Kommunernes oplysninger viser således, at muligheden for at tilpasse og forkorte høringsprocesserne er taget i brug af kommunerne. Kommuneundersøgelsen viser desuden, at der er en overvægt af landkommuner, som anvender de nye regler. Flere kommuner har samtidig oplyst, at man umiddelbart ønsker at fastholde de otte ugers høring. Variationerne i høringsperiodens længde afspejler, at beslutningerne herom træffes decentralt ud fra lokale afvejninger i de enkelte plansager.

Det fremgår desuden af kommunernes oplysninger, at 20 kommuner i samme periode har benyttet sig af muligheden for at sende lokalplaner af mindre betydning i en to ugers høring. Det drejer sig om i alt 49 lokalplanforslag, der har været i høring. Muligheden for høringsfrister på minimum to uger anvendes således i begrænset omfang set i forhold til de i alt 1.361 lokalplanforslag, som kommunerne har sendt i høring i samme periode.

For en nærmere gennemgang af alle lovændringerne på dette område henvises til [bilag 1](#).

KL har i juni 2020 fremsendt et indspil med fire forslag til forenkling af lokalplanredskabet. Et af forslagene går på, at langt flere lokalplaner end i dag skal kunne sendes i høring med ned til to uger. De øvrige tre forslag går på, at vedtagelsen af kommuneplantillæg ikke skal ske i kommunalbestyrelsen, men kunne delegeres til et udvalg, at der i stedet for lokalplaner skal kunne udstedes såkaldte byzonetilladelser samt, at overførsel af arealer til byzone, som i dag kun kan ske i en retligt bindende lokalplan, i stedet skal kunne ske ved et kommuneplantillæg.

Flere borgere har i deres indspil i forbindelse med evalueringen påpeget vigtigheden af, at borgerne inddrages ved udarbejdelsen af både kommune- og lokalplaner samt vigtigheden af, at plandokumenterne, der sendes i høring, skal være forståelige og sammenhængende for den enkelte borger og virksomhed. Enkelte borgere og interessenter påpeger, at den differentierede høringsfrist for lokalplanforslag kan være en udfordring for foreninger m.v.

Ændringen af høringsfrister for lokalplaner havde til formål at give kommunerne mulighed for i højere grad end tidligere lokalt at tilpasse den nødvendige høring og inddragelse af interessenter ift. det pågældende planforslag. Mange af landets kommuner har siden lovændringen benyttet sig af denne mulighed. Andre har valgt generelt at fastholde de otte ugers høringsfrist. De kortere tidsfrister stiller større krav til borgernes, virksomheders og myndigheders varetagelse af interesser. For de statslige sektormyndigheder kan planlovens frister sammen med de ændrede procedureregler for varetagelse af de nationale interesser i nogle tilfælde være en udfordring, der kan bewirke, at det kan være vanskeligt at nå at besvare høringer over planforslag inden for den nedsatte høringstid. Planklagenævnet har ikke modtaget klager over de nye høringsfrister.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at med regelændringen tager kommunerne aktivt stilling til, hvorvidt nedsatte høringsperioder ønskes anvendt i de konkrete lokalplanprocesser, og at formålet med regelændringen om øget fleksibilitet er opnået. Sammenfattende vurderes det ikke hensigtsmæssigt at udvide mulighederne for to ugers høringsfrist af lokalplanforslag yderligere, men der er mulighed for, at kommunerne kan udnytte de nuværende muligheder i større omfang.

For så vidt angår KL's forslag om, at kommunalbestyrelsen skal kunne beslutte at delegerer behandlingen af alle kommuneplantillæg til udvalg eller forvaltning, kan kommunalbestyrelsen ifølge sædvanlig kommunalret delegerer sin beslutningskompetence til underliggende udvalg, medmindre andet er fastsat i lovgivningen eller i øvrigt følger af den konkrete sags karakter. Tidligere kunne fysisk planlægning ikke delegerer

res, men ved en ændring af planloven i 2012 blev det muligt at delegere beslutninger vedr. lokalplaner og kommuneplantillæg, som ikke er besluttet i planstrategien, og som kun medfører mindre ændringer i kommuneplanens rammer og/eller uvæsentlige ændringer i kommuneplanens retningslinjer. Samtidig fastholdtes i planloven et forbud mod at delegere beslutninger om hel eller delvis revision af kommuneplanen. Baggrunden herfor var at sikre, at de planbeslutninger, som ud fra en generel betragtning må anses for at være af væsentlig betydning for kommunen, altid skal behandles af den samlede kommunalbestyrelse. Revision af kommuneplanen udmønter kommunalbestyrelsens strategiske beslutninger om udviklingen i kommunen og vil på den baggrund ikke kunne delegeres til udvalg.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at hovedparten af kommunernes planbeslutninger er mulige at delegere efter de nuværende regler. Det gælder således som hovedregel alle forslag til lokalplaner og desuden de mange mindre ændringer af kommuneplanen, hvor der udarbejdes forslag til kommuneplantillæg, der kan sendes i offentlig høring i fire uger, herunder en stor del af de mange mindre kommuneplantillæg, der udarbejdes i forbindelse med forslag til lokalplaner. En undersøgelse, som KL gennemførte i 2015, viste, at ca. to tredjedele af beslutningerne om endelig vedtagelse af et lokalplanforslag træffes af kommunalbestyrelsen. Det er således muligt for kommunerne at delegere flere planbeslutninger inden for de gældende regler.

Sammenfattende vurderer Bolig- og Planstyrelsen, at det ud fra ovennævnte betragtninger ikke er hensigtsmæssigt at udvide delegationskompetencen i forbindelse med kommuneplantillæg yderligere, men der er mulighed for, at kommunerne kan udnytte de nuværende muligheder i større omfang.

KL's forslag om, at lokalplaner skal kunne erstattes med byzonetilladelser, er fremsat af KL tidligere, og byzonetilladelser har været afprøvet i et frikommuneforsøg i perioden 2013 til 2017. En byzonetilladelse kunne, jf. frikommuneforsøget, gives til lokalplanpligtige projekter uden tilvejebringelse af en lokalplan, men på baggrund af kommuneplanens rammer eller en såkaldt rammelokalplan (en overordnet lokalplan, som ikke er byggeretsgivende).

Forslag om efterfølgende at indføre byzonetilladelser blev ikke imødekommet, bl.a. fordi det ikke giver grundejere og naboer den samme rets- og investeringssikkerhed som en lokalplan. I stedet blev muligheden for at udarbejde lokalplaner af mindre betydning med ned til to ugers høring indført i planloven i 2017. I modsætning til en kommuneplanramme er lokalplaner retligt bindende, hvilket giver erhvervslivet investeringssikkerhed og sikrer naboretlige interesser gennem offentlighed. En lokalplan gælder for alle grundejere i området, indtil den ændres, mens en byzonetilladelse kun ville give en byggeret i fem år til en grundejer i området.

Det er fortsat vurderingen, at det vil skabe klarhed om investeringsikkerhed og naboretlige forhold, hvis der udstedes byzonetilladelser, som kan påvirke mulighederne for at udnytte naboejendommene, uden at dette reguleres i en sammenhæng.

En ensartet procedure med ens hørings- og klageregler gør det let for interesseorganisationer, myndigheder, erhvervsliv og borgere at forstå reglerne og hente oplysninger om, hvad der gælder for den enkelte ejendom. Bolig- og Planstyrelsen vurderer sammenfattende, at lokalplaner er et velegnet redskab til at regulere byggerettigheder, og skal samtidig pege på muligheden for, at kommunerne udnytter de nuværende muligheder for at udarbejde lokalplanforslag med to ugers høring i større omfang.

KL's forslag om, at mindre områder skal kunne overføres fra landzone til byzone med et kommuneplantillæg, hvor det i dag kun kan ske med retligt bindende lokalplan, er også foreslået i forbindelse med ændringen af planloven i 2017. Formålet hermed er dels at kunne imødekomme konkrete byggeønsker uden at udarbejde lokalplan, dels at kunne foretage en oprydning, så eventuelle mindre landzoneområder, der ligger som øer i nuværende byzone, kan overføres gennem ét samlet kommuneplantillæg. Forslaget blev ikke imødekommet, og der blev i stedet indført mulighed for, at kommunerne kan udarbejde lokalplaner af mindre betydning med lempede krav til høringsfrister, som bl.a. kan anvendes til at overføre mindre områder til byzone.

Zonestatus er ikke i dag afgørende for mulighederne for at få en byggetilladelse til projekter, der ikke udløser lokalplanpligt, hvis området er omfattet af en kommuneplanramme. Hvis der i en kommune findes mange mindre, og fuldt udbyggede områder med landzonestatus i byzonebyer, vil disse kunne overføres til byzone med fx én temalokalplan, som overfører alle områderne og som minimum fastlægger de bestemmelser, der skal til for, at lokalplanen er byggeretsgivende (bl.a. områdets afgrænsning og zonestatus, bebyggelsens størrelse og anvendelse samt vej- og udstykningsforhold). Det er Bolig- og Planstyrelsens vurdering, at det ikke umiddelbart vil kræve væsentligt flere ressourcer at overføre sådanne områder med én samlet lokalplan, der efter omstændighederne vil kunne gennemføres med en kortere høringsfrist, end med ét samlet kommuneplantillæg.

Lokalplanlægning sikrer, at der tages stilling til et områdes udvikling, når det overføres til byzone. Grundejer sikres med lokalplanen en byggeret, og naboer kan orientere sig om områdets planlagte udvikling.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer sammenfattende, at det ikke er hensigtsmæssigt at indføre mulighed for at overføre områder til byzone gennem kommuneplantillæg. Dels anses det ikke som hensigtsmæssigt af hensyn til retssikkerhed og naboretlige hensyn, dels vurderes der ikke at kunne opnås egentlige forenklingsgevinster herved. Der kan som nævnt oven for peges på muligheden for, at kommunerne udnytter de nuværende muligheder for at udarbejde lokalplanforslag med to ugers høring.

Forenklet og øget strategisk planlægning i kommunerne

Planlovens regler om kommuneplanlægning

For hver kommune skal der foreligge en kommuneplan, der sammenfatter og konkretiserer de overordnede politiske mål for udviklingen i kommunen. Planen omfatter hele kommunen og har et 12-årigt sigte. Kommuneplanen skal revideres hvert fjerde år.

Planloven beskriver kravene til indholdet i en kommuneplan. En kommuneplan består af tre dele; en hovedstruktur, der viser kommunalbestyrelsens overordnede mål for udviklingen og for arealanvendelsen i kommunen på kort og i tekst, retningslinjer for arealanvendelsen og varetagelsen af forskellige sektorinteresser som fx natur, kultur og kirkeomgivelser samt rammer for lokalplanernes indhold.

Kommuneplanen udgør et vigtigt bindeled mellem landsplanlægningen (som staten varetager) på den ene side og lokalplaners bestemmelser om anvendelse og bebyggelse på den enkelte ejendom samt landzoneadministration i det åbne land på den anden side.

I forbindelse med kommunalreformen i 2007 overtog kommunerne de fleste amtskommunale opgaver inden for fysisk planlægning. Kommuneplanen blev derved det samlede plandokument for udviklingen i byerne og i det åbne land. Siden kommunalreformen er planlovens krav til kommuneplanen vokset yderligere i omfang.

Ca. en tredjedel af kommuneplanens retningslinjer knytter sig til sektorinteresser i det åbne land. Det er krav til retningslinjer om landbrug, store husdyrbrug, skovrejsning, lavbundsområder, Grønt Danmarkskort, kulturhistorie, landskaber, geologi, vandløb, søer og kystvande.

Der er i perioden 2017–2020 indført yderligere krav i planloven til nye emner, der skal behandles i kommuneplanens retningslinjer, redegørelse og rammer, men der er ikke gennemført regler for at forenkle kommuneplanlægningen. De nye emner vedrører klimasikring, omdannelseslandsbyer og produktionsvirksomheder samt nye krav om redegørelse for realisering af Grønt Danmarkskort.

79 kommuner har valgt at lave en digital kommuneplan, der kan ses på kommunens hjemmeside. Men for at blive retligt gældende skal kommuneplanen også indberettes i det digitale plandatasystem, Plandata.dk. i form af en pdf-fil, som skal indeholde alle retningslinjer, redegørelser og rammer i et samlet dokument. Konverteringen af den digitale kommuneplan til pdf-format kan betyde, at kommuneplanen bliver flere tusinde sider lang.

Vurdering af planlovens regler om kommuneplanlægning

I en række indspil i forbindelse med evalueringen af planloven har der været interesse for kommunernes strategiske planlægning, og der er yttret behov for en forenkling af planlovens krav til kommuneplanlægningen, bl.a. fra KL og en række kommuner. Særligt kommunerne peger på behovet for at reducere kommuneplanens omfang betydeligt og gøre den mere overskuelig. Der peges på behovet for, at kommuneplanerne udgør et samlende strategisk redskab, der kan sætte den overordnede retning for arealanvendelsen i kommunen og være grundlag for inddragelse af offentligheden. Et par kommuner anfører desuden, at siden kommunerne har overtaget fastsættelse af retningslinjer fra amternes regionplanlægning, har der været brug for en forenkling af kravene til kommuneplanens rammer og retningslinjer, da der er flere overlap mellem krav om, hvad der skal behandles i henholdsvis retningslinjer og rammer. Flere kommuner påpeger generelt behovet for en nytænkning af kommuneplanen med henblik på en mere enkel udformning.

Efter kommunalreformen i 2007 er mange regler, krav og samfundsinteresser løftet ind i kommuneplanen. Det er kommunernes ansvar at sikre, at der på grundlag af en samlet vurdering og afvejning af interesser sker en hensigtsmæssig udvikling i byer og i det åbne land. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at kommuneplanen er et vigtigt redskab hertil, men at de mange krav kan betyde, at kommuneplanerne med de mange oplysninger bliver uoverskuelige for den enkelte borger.

Der ses en tendens til, at kommuneplanerne vokser i omfang og kompleksitet. og i mange områder uden for byerne kan det for både borgere og mulige investorer være svært at se, hvad der gælder på den enkelte ejendom eller matrikel, fordi oplysningerne skal findes mange forskellige steder i planen. I byerne er der ofte lokalplaner og mere præcise rammer for lokalplanlægningen, men de mange rammer giver ikke et samlet overblik over den udvikling, der planlægges for. De meget omfattende kommuneplaner med mange kortlægninger, planlag, redegørelser og retningslinjer for det åbne land og hundredvis af sider med rammer for byerne kan betyde, at kommuneplanerne i mindre grad anvendes strategisk for at sikre en afvejning af de samfunds-mæssige hensyn, så planlægningen kan blive retningsgivende for kommunens udvikling. For mange kommuner er udarbejdelse af kommuneplanen en stor og ressourcekrævende opgave, og, som flere har påpeget, kan forenkles. Lovændringerne i 2017 havde primært fokus på forenkling og effektivisering af lokalprocessen med kortere høringsfrister, og evalueringen viser, at kommunerne har taget godt imod de nye muligheder. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at det er muligt at effektivisere og forenkle reglerne om kommuneplanlægning bl.a. ved at give kommunerne bedre muligheder for at udnytte det potentiale, der ligger i digitalisering af planer. Det kan fx ske ved, at kommunerne fritages for i kommuneplanerne at skulle kortlægge sektordata og i stedet udnytte de muligheder, der i dag er for at trække data online fra sektormyndighederne og stille dem til rådighed for kommuneplanlægningen.

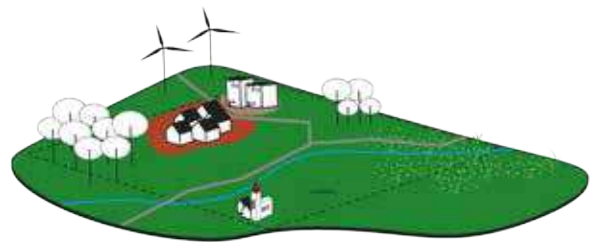
En kommuneplan skal ifølge planloven indeholde en kortlægning og varetagelse af mange forskellige sektorinteresser. Disse er undertiden også kortlagt i regi af sektorlovgivningen. I de tilfælde sker der en dobbeltkortlægning. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at en mulig metode til at forenkle kortlægningen og give kommunerne et større ansvar og sikre et større fokus på strategisk planlægning kunne være at sondre mellem, hvad kommunerne skal planlægge for (fx byudvikling, afværgeforanstaltninger mod oversvømmelser), og hvilke kortlægninger og oplysninger, der skal ligge til grund for kommunernes planlægning (fx lavbundsarealer), jf. figur 8.1. De oplysninger, der ligger til grund for kommunernes planlægning, skal kommunerne i dag ofte hente fra flere forskellige registre hos forskellige myndigheder og undertiden i forskellige dataformater. Det er vigtigt, at ansvaret for sektordata er entydigt, og at data kun opdateres og stilles til rådighed af den ansvarlige myndighed. Hvis disse sektordata samtidig kan vises i samme digitale planregister, Plandata.dk, som kommunernes planlægning, behøver kortlægningen ikke at fremgå af selve kommuneplanen. Det vil gøre det nemmere for virksomheder og borgere at læse kommuneplanen, som kan blive kortere og at finde de oplysninger, der ligger til grund for planen i Plandata.dk. Det er vurderingen, at dette vil lette de administrative byrder for kommunerne. For myndigheder, virksomheder og borgere vil det betyde, at det vil blive enklere at orientere sig om, hvad der gælder på den enkelte ejendom, da alle relevante planoplysninger vil være samlet digitalt et sted.

Skitse til en digital kommuneplan

Kommuneplanen

Fx udpegning af arealer til:

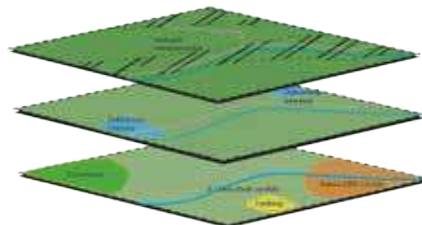
- Byzone
- Landsby
- Skov
- Vindmøller og energianlæg



Plandata.dk

Kortlag med sektorinteresser, fx:

- Lavbundsarealer
- Drikkevandsinteresser
- Natura 2000



Figur 8.1: Figuren illustrerer, hvordan kortlægninger af sektorinteresser kan vises i Plandata.dk og lægges til grund for kommunernes planlægning, mens kommuneplanen fokuseres til at indeholde kommunernes planlægning til forskellige formål.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at det vil være en forenkling af kommuneplanen og en effektivisering, hvis sektormyndighederne forpligtes til at stille kortlægninger af sektorinteresser med relevans for kommunernes planlægning, som fx oplysninger om lavbundsarealer eller infrastrukturanlæg, til rådighed for kommunernes planlægning i det digitale planregister, Plandata.dk, hvor de opdaterede oplysninger enkelt kan trækkes online fra de dataansvarlige myndigheder, og hvor de aktuelle kommuneplaner også vises.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at fordelene ved en sådan løsning er, at kvaliteten af de nødvendige sektordata forbedres, og kommunerne får bedre muligheder for at foretage en strategisk planlægning, dels fordi der frigøres ressourcer, dels fordi kommuneplanens omfang kan reduceres væsentligt og derved bliver mere overskuelig. Det vurderes også, at forenklingen kan medvirke til at forkorte planprocessen, dvs. den tid det tager for kommunen at udarbejde en kommuneplan, hvis oplysningerne, der skal ligge til grund for planlægningen, stilles til rådighed et sted. Det er en forenkling, som flere kommuner efterspørger. Kommunerne vil fortsat have ansvaret for at tage hensyn til de pågældende sektorinteresser og redegøre for de afvejninger, der er foretaget i planlægningen.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at der er nogle sektorkortlægninger, der vil kunne implementeres hurtigt i Plandata.dk, fx lavbundsarealer samt trafik- og tekniske anlæg, da der allerede findes digitale nationale kortlægninger, mens andre kortlægninger, som fx geologi og kulturmiljøer, først må justeres og suppleres, før de kan vises i Plandata.dk. Kravene til retningslinjer i kommuneplanen vil derfor skulle ændres i flere tempi.

Desuden vurderer Bolig- og Planstyrelsen, at der parallelt med visning af sektorinteresser i Plandata.dk med fordel kan åbnes for en digital aflevering til det digitale planregister Plandata.dk af ikke kun sektorkortlægninger, men også af kommuneplanerne, se nærmere herom i kapitel 9.

Effektive lokalplanprocesser

Planlovens regler om lokalplanprocessen

Kommunen har pligt til at udarbejde en lokalplan, før der gennemføres større bygge- og anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse. Ved vurderingen af, om et projekt er lokalplanpligtigt, skal der først og fremmest lægges vægt på, om projektet fremkalder væsentlige ændringer i det bestående miljø. I øvrigt har kommunen også ret til at bestemme, at der skal udarbejdes en lokalplan, selv om et projekt ikke er lokalplanpligtigt.

En lokalplan er byggeretsgivende og fastsætter regler om anvendelse og bebyggelse af arealer inden for planens geografisk afgrænsede område. Den sikrer naboretlige hensyn og giver de enkelte grundejere investeringssikkerhed. En lokalplan regulerer kun fremtidige forhold, og den pålægger ikke grundejerne handlepligt. Hvordan det fysiske miljø udformes i en lokalplan, har indflydelse på bygningers og ejendommens værdi, værdien af den samlede bebyggelse og befolkningens velfærd.

Med ophæng i planlovens lokalplankatalog kan kommunen fastsætte forskellige krav til anvendelse og byggeri i en lokalplan, men skal i den konkrete sag ikke fastsætte bestemmelser om alle forhold. Der skal være en planlægningsmæssig begrundelse for de krav, der fastsættes i en lokalplan fx æstetiske hensyn, klimatilpasning eller forebyggelse af forurening. Det er ikke muligt i en lokalplan at stille krav, der går ud over de emner, som lokalplankataloget indeholder. En lokalplan må heller ikke være mere detaljeret end nødvendigt, men skal være tilstrækkeligt detaljeret til, at naboer og andre interessenter kan forestille sig, hvordan området bliver med hensyn til bebyggelsens art og omfang samt veje og friarealer, når planen er gennemført.

Mindre detaljerede lokalplaner, som benævnes rammelokalplaner, fastsætter i modsætning til detaljerede lokalplaner kun de overordnede rammer for anvendelsen og bebyggelsen af et område. En rammelokalplan kan fx indeholde bestemmelser om, hvad et område skal anvendes til, hvordan vej- og stisystemet skal udformes, og hvilken arkitektur der skal være den gennemgående. Rammelokalplaner, som ikke indeholder tilstrækkelige bestemmelser, er efter klagenævnspraksis ikke byggeretsgivende.

En landzonelokalplan kan udformes, så den erstatter de landzonetilladelser, som er nødvendige for, at lokalplanen kan gennemføres, dvs., at lokalplanen har en såkaldt bonusvirkning for såvidt angår landzonetilladelser. Det er en betingelse, at det udtrykkeligt fremgår af lokalplanen, hvilke tilladelser der gives ved lokalplanens vedtagelse.

For lokalplaner er der krav om offentlighedens inddragelse før endelig vedtagelse (se afsnit om offentlig høring af planforslag ovenfor).

Vurdering af planlovens regler om lokalplanprocessen

Flere kommuner har i forbindelse med evalueringen af planloven problematiseret, at indholdet i en lokalplan ofte skal drøftes på ny med sektormyndigheder efter vedtagelsen, for at sikre de nødvendige tilladelser efter anden lovgivning. Det gælder bl.a. bygge- og beskyttelseslinjer i naturbeskyttelsesloven. Kommunerne fremhæver, at der er tale om en u hensigtsmæssig og ressourcekrævende dobbeltregulering. Også byggebranchen peger på de problemer, der opstår, når byggeprojekter ikke kan realiseres som forventet, selv om en lokalplan for projektet er endeligt vedtaget. DI foreslår, at

kommune- og lokalplaner grundigt redegør for, hvordan en plan skal implementeres af hensyn til at sikre gennemskuelighed for bl.a. virksomheder, bygherrer og beboere.

KL foreslår, at der tages initiativ til en grundig analyse af potentialet for regelforenklings i planloven, bl.a. i forhold til lokalplanredskabet. DN foreslår helt konkret, at der indføres en 'one-stop-shop' for vedtagelse af lokalplaner, hvilket vil betyde, at der parallelt med vedtagelse af en lokalplan tages stilling til nødvendige dispensationer efter fx naturbeskyttelsesloven. Der er således en efterspørgsel efter, at den samlede tilladelsesproces efter anden lovgivning effektiviseres og integreres i lokalplanlægningen.

Det er i lokalplanen, at de konkrete bestemmelser for anvendelse og bebyggelse i et mindre område fastsættes. Flere oplever, at virkeliggørelsen af en lokalplan afhænger af de efterfølgende tilladelser, som skal gives efter anden lovgivning. Der peges især på naturbeskyttelseslovens bygge- og beskyttelseslinjer. Kommunerne er ikke altid opmærksomme på, at det ikke er tilstrækkeligt at sende et lokalplanforslag i høring for at få sektormyndighedernes kommentarer, men at kommunen bør gøre de relevante sektormyndigheder opmærksomme på, at der er et planforslag i høring, der vedrører sektorens interesser.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at hvis det ønskes at fremme en planproces, hvor stillingtagen til fx naturbeskyttelseslovens bygge- og beskyttelseslinjer sker parallelt med udarbejdelsen af lokalplanen, kan der hentes inspiration fra planlovens regler om bonuslokalplaner for landzonetilladelser eller fra 'one-stop-shop', der anvendes for kystbeskyttelsessager. 'One-stop-shop' for kystbeskyttelsessager indebærer, at kommunens kystbeskyttelsestilladelsen også indeholder de nødvendige tilladelser, godkendelser m.v. efter naturbeskyttelsesloven, skovloven, jagt- og vildtforvaltningsloven og vandløbsloven.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at hvis der ønskes en mere effektiv realisering af lokalplaner, kan det overvejes at indføre en tilsvarende 'one-stop-shop' for lokalplaner, hvor en lokalplan kan erstatte en ellers nødvendig dispensation fra naturbeskyttelseslovens bygge- og beskyttelseslinjer vedr. søer og åer, skove, fortidsminder og kirker, så lokalplanen kan få bonusvirkning for disse forhold. Dette vil betyde, at kommunalbestyrelsen kan lade de dispensationer, som er nødvendige for at gennemføre en lokalplan, være indeholdt i lokalplanens bestemmelser.

Det vurderes ligeledes, at indførelse af 'one-stop-shop' for naturbeskyttelseslovens bygge- og beskyttelseslinjer vil være en mulighed for at understøtte, at en lokalplan kan gennemføres som vedtaget til gavn for borgere, interessenter, investorer, m.v.

Muligheder for at sikre en udvikling i overensstemmelse med den kommunale planlægning

Planlovens regler om muligheder for at sikre en udvikling i overensstemmelse med den kommunale planlægning

I kommuneplanen fastsætter kommunerne retningslinjer for den fremtidige beskyttelse og benyttelse af arealer i hele kommunen samt rammer for den fremtidige lokalplanlægning, medens lokalplaner mere detaljeret bestemmer, hvordan den fremtidige udnyttelse og bebyggelse kan ske i et mindre område. Kommune- og lokalplanlægning sætter således rammerne for, hvordan arealanvendelsen i byerne og i det åbne land skal udvikles fremover. Planerne indeholder ingen handlepligt, men hensigten er, at når der foretages ændringer i anvendelsen af et område, skal det ske i overensstemmelse med planlægningen, så planlægningen realiseres over tid. Planlægningen i form af kommuneplan eller lokalplan er således kommunernes mulighed for på sigt at ændre et område, og det er vigtigt, at kommunerne har de nødvendige virkemidler til at realisere en udvikling i overensstemmelse med planlægningen.

Kommuneplaner er ikke bindende for borgere m.v., men det følger af planloven, at en kommune efter omstændighederne kan nedlægge forbud mod en bebyggelse eller ændret anvendelse, der er i strid med kommuneplanens rammer. Et sådant forbud efter planloven skal nedlægges, før det pågældende forhold er etableret lovligt efter planloven. Det kan ikke indgå i vurderingen, om forholdet er lovligt efter anden lovgivning, fx byggelovgivningen. Efter gældende regler er en kommune således afskåret fra at nedlægge forbud efter planloven mod forhold, der er etableret uden påkrævet byggetilladelse, idet byggetilladelse udstedes i medfør af byggelovgivningen. Det fremgår af Planklagenævnets afgørelse i en sag fra Horsens Kommune.

Lokalplaner er bindende, og der må ikke etableres forhold i strid med en lokalplans bestemmelser, medmindre der er meddelt dispensation. Lokalplanen gælder for fremtidige forhold, og en hidtidig lovlig anvendelse af en ejendom kan fortsætte, selv om anvendelsen er i strid med lokalplanen. Det følger af planloven, at retten til at udnytte en ejendom på en måde, som er i strid med lokalplanen, eller som ville kræve tilladelse eller dispensation efter loven, bortfalder, når retten ikke har været udnyttet i tre på hinanden følgende år (kontinuitetsbrud). Det er også muligt at nedrive bebyggelsen på en ejendom og at genoptage den planstridige anvendelse i en nyopført bebyggelse. Det følger af afgørelser, som Planklagenævnet har truffet. Den nyopførte bebyggelse må dog ikke være i strid med lokalplanens bebyggelsesregulerende bestemmelser.

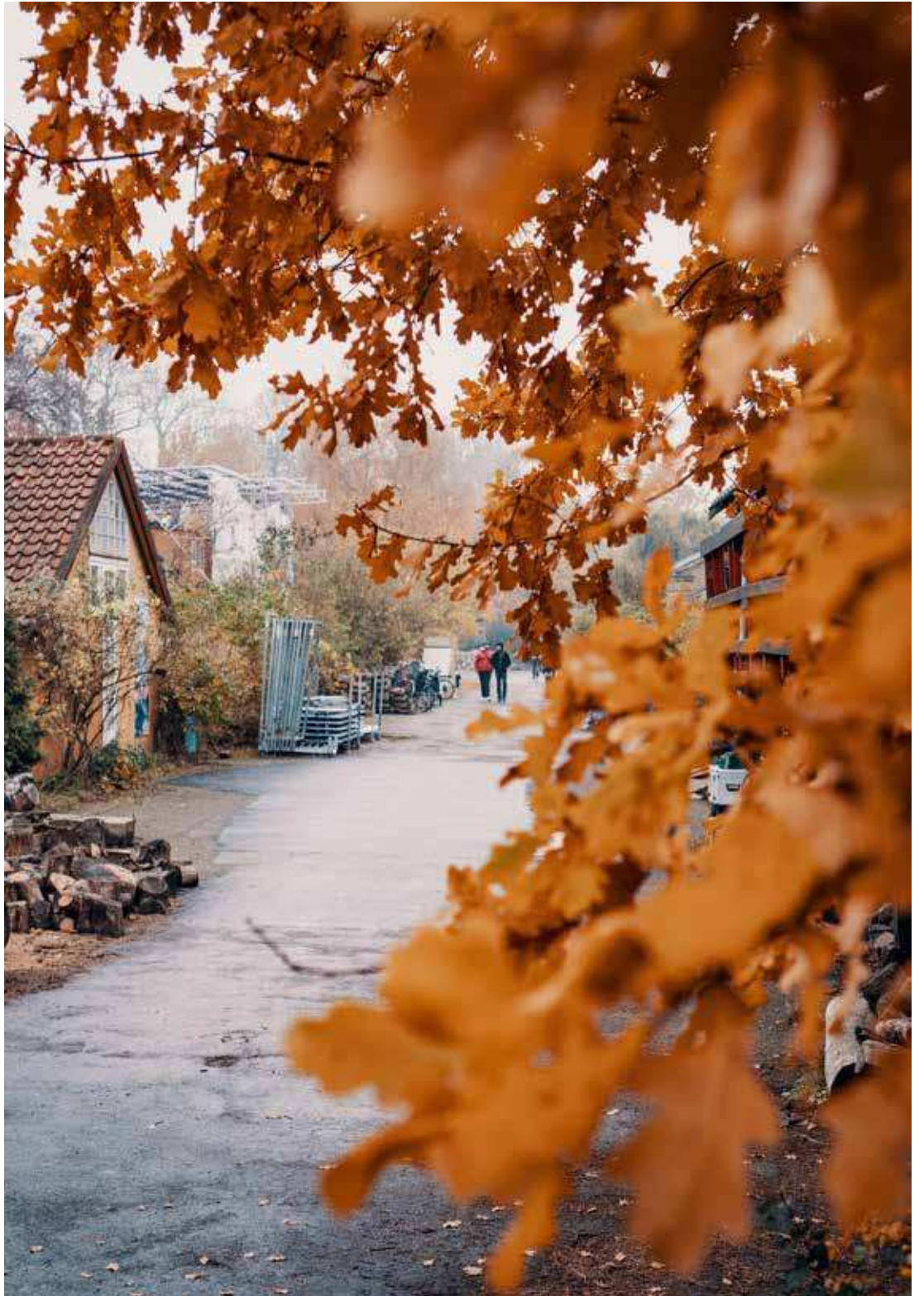
Vurdering af planlovens regler om muligheder for at sikre en udvikling i overensstemmelse med den kommunale planlægning

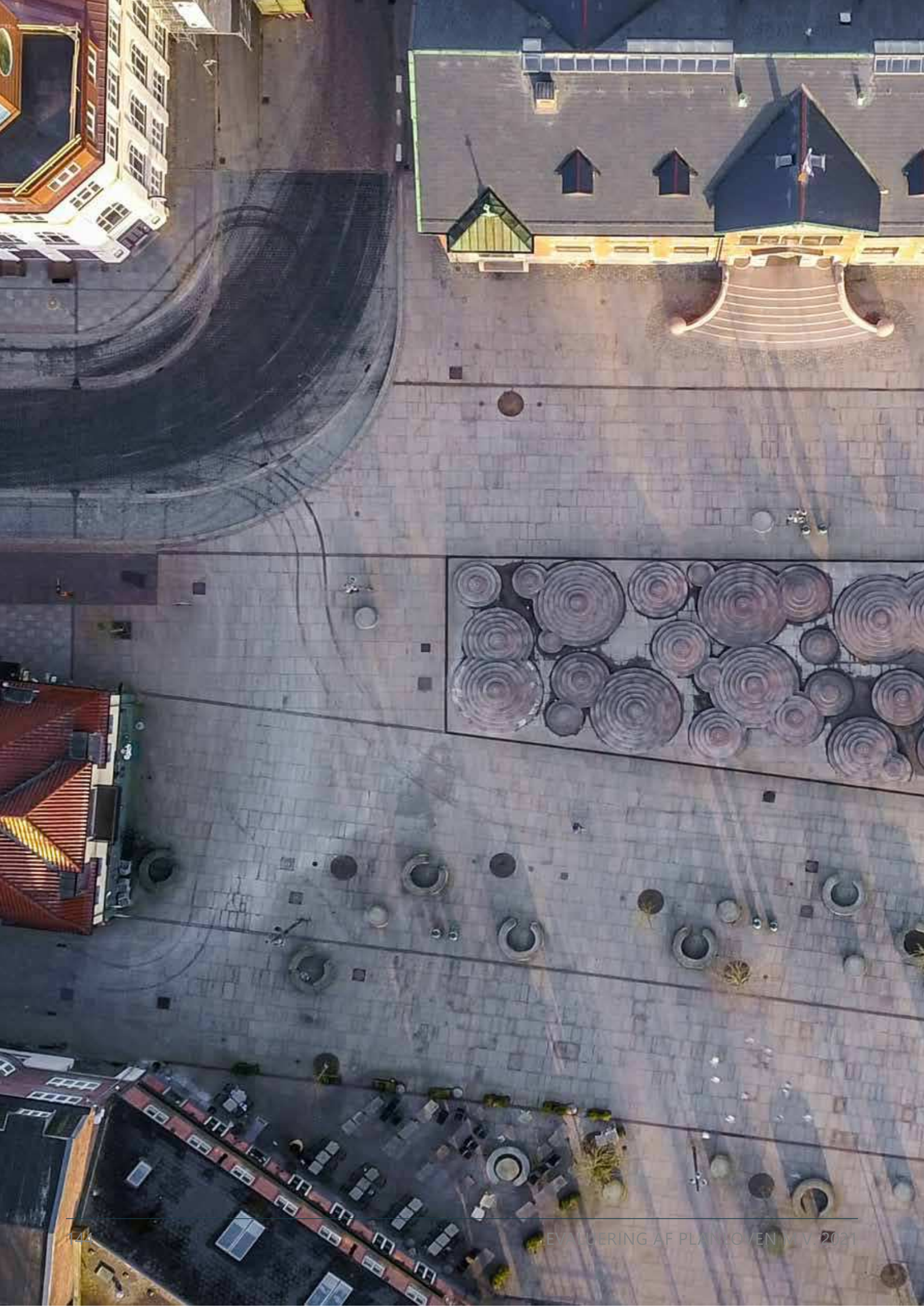
Horsens Kommune har med henvisning til gældende praksis foreslået, at reglerne i planloven for forbud mod en bebyggelse eller ændret anvendelse, der er i strid med kommuneplanens rammer, ændres. Det er kommunens vurdering, at muligheden for at nedlægge forbud efter planloven er begrænset på en uhensigtsmæssig måde set i forhold til kommunens interesse i at kunne modsætte sig en uønsket udvikling.

Det er Bolig- og Planstyrelsens vurdering, at reglerne i planloven om forbud mod en bebyggelse eller ændret anvendelse, der er i strid med kommuneplanens rammer, har betydning for kommunernes muligheder for at modsætte sig en uønsket udvikling i strid med kommuneplanen. I tilfælde, hvor et forhold er etableret ulovligt set i forhold til byggelovgivningen, fx fordi der ikke forudgående er søgt om den påkrævede byggetilladelse, er der efter Bolig- og Planstyrelsens opfattelse ikke væsentlige modstående hensyn, som bør gå forud for kommunens ønsker om at kunne modsætte sig en uønsket udvikling. Spørgsmålet om byggetilladelser er dog ikke et forhold, som reguleres i planloven, og Planklagenævnet vil således i nødvendigt omfang skulle indhente og lægge oplysninger herom til grund for behandlingen af en klagesag om forbud efter planloven. Hvis kommunens forslag skal imødekommes, vil det forudsætte en ændring af planloven.

KL har i forbindelse med evalueringen af planloven foreslået at ændre reglerne i planloven om, at retten til at udnytte en ejendom på en måde, som er i strid med lokalplanen, eller som ville kræve tilladelse eller dispensation efter loven, bortfalder, når retten ikke har været udnyttet i tre på hinanden følgende år. KL har bl.a. bemærket, at den gældende praksis efter reglen har uhensigtsmæssige konsekvenser, fordi det i højere grad er muligt at opretholde en planstridig anvendelse af ejendommen.

Det er Bolig- og Planstyrelsens vurdering, at en mulighed for at nedrive og genopføre bebyggelse til brug for en fortsat anvendelse i strid med lokalplanlægningen m.v., har betydning for, i hvilket omfang planlægningen kan forventes realiseres over årene. Der er på den ene side et hensyn at tage til det overordnede ønske om en realisering af kommunens samlede planlægning for et område og på den anden et hensyn til ejers ønske om at kunne fortsætte en hidtidig lovlig anvendelse, også i en nyopført bebyggelse. Hvis KL's forslag skal imødekommes, vil det forudsætte en ændring af planloven.





Digitalisering af planer og data

Øget digitalisering på planområdet kan bidrage til mere gennemsigtighed for borgere og virksomheder og administrative lettelser i kommunerne.

Øget digitalisering på planområdet kan bidrage til, at det bliver mere gennemsigtigt for både borgere, virksomheder og kommuner, hvilke planer der gælder hvor, og hvad planerne betyder. Samtidig kan digitalisering af planer give administrative lettelser i kommunerne og bidrage til at styrke datagrundlaget, når kommunerne skal give byggetilladelser og udarbejde nye planer. Borgere, virksomheder og offentlige myndigheder efterspørger derfor stadig flere data om kommune- og lokalplaner, og planloven understøtter, at data om udviklingen af land- og byområder stilles til rådighed for offentligheden.

Kommunernes planlægning udgør en vigtig brik i værdiskabelsen på ejendomsområdet, fordi de byggeretsgivende bestemmelser fastsættes i lokalplanen. Planregistret Plandata.dk indeholder alle kommunernes planer, og understøtter, at disse oplysninger synliggøres og videregives til vurderingsmyndigheden, så de kan danne grundlag for en ensartet ejendomsbeskatning.

I 2016 indgik Socialdemokratiet, Venstre, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance aftale om et nyt ejendomsvurderingssystem, der skal genoprette tilliden til de offentlige ejendomsvurderinger. I forlængelse af forliget om et nyt ejendomsvurderingssystem blev der ved ændringen af planloven i 2017 bl.a. skabt hjemmel til at indsamle og registrere data fra kommunernes planer til brug for vurderingsmyndighedens ejendomsvurdering. Det blev også præciseret i planloven, at en række høringer, planforslag, vedtagne planer og afgørelser skal indberettes til Plandata.dk.

Samtidig er der siden 2017 sket en betydelig digitalisering af planområdet i kommunerne, således at over halvdelen af kommunerne i dag arbejder med digitale kommune- og lokalplaner. Dvs. at de skriver deres planer i digitale systemer ved brug af bl.a. standarder for opsætning og bestemmelser, ligesom de arbejder med digitalt at styrke bl.a. de offentlige høringer og information til borgere og virksomheder og anvendelsen af data.

Med fokus på ændringerne af planloven i 2017 – 2020 og indspil i forbindelse med evalueringen beskrives og vurderes i dette kapitel planlovens regler om:

- Udvikling af Plandata.dk til brug for vurderingsmyndighedens ejendomsvurderinger
- Yderligere digitalisering på planområdet

Udvikling af Plandata.dk til brug for vurderingsmyndighedens ejendomsvurderinger

Planlovens regler om registrering af planer til brug for vurderingsmyndighedens ejendomsvurderinger

I 2016 igangsattes arbejdet med at udvikle et nyt register, Plandata.dk, som i al væsentlighed skulle sikre, at relevante oplysninger til de nye ejendomsvurderinger indsamles fra kommunernes planer, struktureres i et register og videresendes til vurderingsmyndigheden. Det nye register byggede videre på det planregister, PlansystemDK, der siden 2006 har indeholdt alle gældende kommuneplaner og lokalplaner.

Som en del af forliget om et nyt ejendomsvurderingssystem fra november 2016 blev der aftalt en yderligere digitalisering af plangrundlaget, der indebærer, at kommunerne skulle foretage en vejledende fortolkning og registrering af anvendelses- og udnyttelsesmuligheder for den enkelte grund. Formålet med digitaliseringen var at sikre strukturerede og validerede data til vurderingsmyndigheden om, hvad, hvor og hvor meget der må bygges inden for et område. Derved skulle Plandata.dk sikre en lettere adgang til disse oplysninger fremfor, at vurderingsmyndigheden skulle læse hver enkelt plan for at se anvendelses- og udnyttelsesmulighederne.

For at implementere forliget gennemførte Erhvervsstyrelsen i perioden 2017-19 en omfattende it-udvikling, således at det eksisterende planregister PlansystemDK blev udbygget til et nyt system, Plandata.dk. Som et led heri blev der foretaget en førstegangsregistrering af anvendelses- og udnyttelsesmuligheder fra alle ca. 100.000 gældende lokalplaner, landzonetilladelser og kommuneplaner. Denne førstegangsregistrering blev i 2018 konsolideret af kommunerne.

Vurdering af planlovens regler om registrering af planer til brug for vurderingsmyndighedens ejendomsvurderinger

Plandata.dk er bygget til, at der sker en registrering af de relevante oplysninger ift. ejendomsvurdering for nye planer og afgørelser samtidig med, at planer offentliggøres. Plandata.dk rummer samlet set væsentligt flere data end det tidligere PlansystemDK. Der er registreret ca. 350.000 geografiske områder i Danmark, hvortil der er tilknyttet oplysninger om anvendelses- og udnyttelsesmuligheder. Alle data er offentligt tilgængelige.

Brugere af Plandata.dk omfatter ud over kommuner og borgere også private virksomheder, forsyningsselskaber, andre myndigheder, kortportaler, forskere samt ejendomsmæglere og ejendomsdataservices. De trækker hver dag mere end 300.000 gange på den WFS-service, hvorigennem oplysninger kan hentes ud af Plandata.dk. De pågældende data bruges fx i forbindelse med ejendomshandler, hvor køber ønsker at vide, hvilken byggeret der er på en ejendom, og i den kommunale sagsbehandling for at skabe overblik over samtlige regler, der er gældende for et område.

Med Plandata.dk er det samlede planregister udvidet væsentligt. Dvs. at flere plantyper og flere oplysninger er struktureret og stedbestedt, så de er søgbare, også via kort. Dermed kan bl.a. kommunerne hurtigere finde relevante bestemmelser og oplysninger frem til brug for deres sagsbehandling. Kommunerne har også fået adgang til et bedre overblik over de ændringer og knopskydninger, der kan ske over en plans levetid. Det rummer en mulighed for, at kommunerne lettere kan administrere deres planlægning i forbindelse med fx byggetilladelser.

Af høringsvarene fremgår, at enkelte kommuner ønsker, at Plandata.dk bør tilrettes i forhold til kommunale forretningsbehov. Det er oplevelsen hos disse kommuner, at Plandata.dk aktuelt er en administrativ byrde, som ikke giver værdi i den kommunale planlægning. En enkelt kommune efterlyser automatisering af det såkaldte zonekort, dvs. at planernes bestemmelser om landzone, byzone og sommerhusområde automatisk effektueres i det samlede zonekort. Ved årsskiftet 2020/2021 er der lanceret et automatisk zonekort. Det betyder at kommunerne ikke længere skal lave manuelle indtastninger og ændringer, når en plan ændrer på zonerforholdene.

I forbindelse med udviklingen af Plandata.dk har der været afholdt en række møder med kommunerne. Kommunerne har i den forbindelse generelt givet udtryk for, at de har oplevet det som en krævende opgave at nå i mål med at få alle kommunale plandata registreret i Plandata.dk inden 1. oktober 2018. Flere kommuner har desuden udtrykt bekymring for, om opgaven med at registrere de eksisterende planer og Plandata.dk vil begrænse den kommunale frihed til at udforme kommuneplaner og lokalplaner. Ligeledes har der været bekymring for, at den mere gennemsigtige og synlige sammenhæng mellem ejendomsbeskatning og den kommunale planlægning som Plandata.dk medfører, vil betyde, at det vil være vanskeligere for kommuner at planlægge for en langsigtet byudvikling gennem kommune- og lokalplaner. Konkret er bekymringen, at grundejere – fx virksomheder med udvidelsesbehov – vil efterspørge små, løbende planjusteringer frem for langsigtet planlægning for at undgå at blive beskattet af de flere muligheder, en langsigtet planlægning giver. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at det er relevant at evaluere, når vurderingsmyndigheden har udsendt de nye ejendomsvurderinger, og der er opnået erfaring med sammenhængen mellem planers uudnyttede anvendelse- og udnyttelsesmuligheder og ejendomsbeskatning.

I den periode, hvor Plandata.dk er udbygget, er der også sket en udvikling hos kommunerne, hvor den kommunale planlægning i stigende grad bliver digitaliseret. I dag arbejder 79 kommuner med digitale kommuneplaner samt ca. halvdelen af landets kommuner med digitale lokalplaner. Dvs. at de skriver og udstiller deres planer igennem digitale systemer. Det gør de bl.a. for at effektivisere den kommunale sagsbehandling samt ensarte planerne gennem digitale standarder for opsætning og bestemmelser. Ligeledes muliggør systemerne, at kommunerne får flere og bedre muligheder for at kommunikere om planprocessen og indholdet i planerne. Der arbejdes således også i kommunerne med nye former for visualisering af fremtidige byggemuligheder, fx ved hjælp af 3D.

Når så mange kommuner har valgt at bygge deres kommuneplaner på digitale systemer, har en medvirkende grund været, at kommuneplanerne i flere kommuner er blevet meget omfattende og kan fylde op til 4000 sider. De er således blevet vanskelige at overskue for både kommuner og borgere i et traditionelt analogt format, hvor hele planen var samlet i et fortløbende dokument.

Det er Bolig- og Planstyrelsens vurdering, at den digitale udvikling på planområdet, som udbygningen af Plandata.dk er en del af, har medvirket til at skabe større gennemsigtighed. En yderligere videreudvikling af Plandata.dk, så systemet i højere grad kan anvendes af kommunerne, vil kunne mindske de administrative byrder i kommunerne og bidrage til større effektivitet i kommunernes planlægning. Det kan bl.a. ske ved at sikre større sammenhæng mellem den måde anvendelsesbestemmelser udformes i kommunerne og deres registrering i Plandata.dk samt gennem en automatisering af zonekortet. Bolig- og Planstyrelsen bemærker, at hensigten med Plandata.dk ikke er, som kommunerne udtrykker bekymring for, at registret skal blive styrende for indholdet i planerne. Registret sætter nogle rammer for strukturen af planerne, men fastsætter ikke rammer for planernes indhold. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at det samlet set vil kunne styrke datakvaliteten i registret, hvis kommunerne aktivt anvender registret i deres sagsbehandling, samt at stadig større datakvalitet kan understøtte mere ensartede ejendomsvurderinger.

Yderligere digitalisering på planområdet

Planlovens regler om digitalisering på planområdet

Med ændringen af planloven i 2017 understøttes det, at offentliggørelse af planer efter planloven i øget omfang kan ske digitalt, samt at det for flere plantyper og afgørelser skal ske digitalt i Plandata.dk.

Vurdering af planlovens regler om digitalisering på planområdet

Planer efter planloven tæller i dag 35.000 lokalplaner, 50.000 kommuneplanrammer og mere end 100.000 siders kommuneplanlægning. Der er et uoverskueligt kompleks af regler, som borgere og virksomheder har svært ved at finde rundt i. Digitalisering af planer kan bidrage til bedre og mere effektive administrative sagsgange, når planbestemmelser kobles til et sted og gøres tilgængelige via et kort eller en søgemaskine. Dermed behøver borgere, virksomheder og kommuner ikke gennemlæse en PDF-fil med alle regler for et område for at finde frem til reglerne for en konkret ejendom. Det kan bruges til at gøre offentligt tilsyn og administration smartere og måske endda delvis automatiseret. Derudover rummer åbne data perspektiver for nye private forretningsmodeller.

Parallelt med udbygningen af Plandata.dk er potentialerne ved yderligere digitalisering af kommunernes behov for digitale planer undersøgt i samarbejde med KL. Samarbejdet var baseret på økonomiaftalerne for 2018 og 2019 mellem regeringen og KL. Sideløbende er det i samarbejde med Søfartsstyrelsen undersøgt, hvordan de digitale kort og den retlige tekst kan knyttes tættere sammen, når digitale muligheder udnyttes. Undersøgelserne viste, at der er gevinster i form af øget brugervenlighed, gennemsigtighed, retssikkerhed, tillid og højere kvalitet og effektivitet forbundet med en yderligere digitalisering på planområdet. Det står dog ikke klart, om det er kommunerne eller staten, der bør løfte opgaven med yderligere digitalisering og dermed også bære den indledende investering. Ligesom der hos kommunerne kan være en bekymring for, at yderligere digitalisering kan begrænse den lokale frihed til at udforme planer.

I 2020 har Erhvervsstyrelsen på baggrund af efterspørgsel fra kommunerne samarbejdet med en række kommuner om digitale planer. Formålet med samarbejdet har været at lade de kommuner, der ønsker at fremme digitalisering på planområdet, forme en langsigtet plan for digitaliseringen på planområdet med udgangspunkt i de kommunale forretningsbehov.

Indspil i forbindelse med planlovsevalueringen retter sig generelt mod behov for fælles statslige kortløsninger, der kan øge overskueligheden over arealinteresser, regler og kortlægninger. Danske Regioner efterspørger helt konkret en tværgående digitalisering af planer, hvor alle planmyndigheder kan spille ind til samme digitale plan. I et indspil foreslås endvidere bedre systemer til at håndtere høringer og borgerinddragelse.

Flere kommuner fremhæver, at digitale planer er fremtiden og foreslår bl.a., at alle kommuner anvender samme system, samt at borgerne får mulighed for at søge planoplysninger ud fra en adresse. Enkelte kommuner foreslår, at den retlige plan ikke længere skal være en PDF-fil, men at de digitale data i stedet skal kunne udgøre den

retlige plan. I forlængelse heraf foreslås det, at der med fordel kan ses nærmere på digitalisering af planlægning med det udgangspunkt, at der bør være en styrkelse af kvaliteten af kommunale planer og let adgang til data. En kommune peger i tråd hermed på, at digitale planer bør udvikles i et samarbejde med KL og kommunerne.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at Plandata.dk skal kunne håndtere, at fremtidens planer er digitale, og dermed understøtte det potentiale for gennemsigtighed for myndigheder, borgere og virksomheder samt effektivitet for kommuner, som en yderligere digitalisering kan medføre. Den videre digitalisering bør ske gradvist, således at kommunernes systemer og arbejdsgange kan følge med. Erfaringerne med de digitale muligheder udbygges allerede nu i forskellige tempi, og hvor nogle kommuner er langt, er der også flere, der endnu ikke er begyndt. Den videre digitalisering bør derfor også tilrettelægges i tæt samarbejde med kommunerne og KL.

I lyset af at 79 kommuner allerede har digitale kommuneplaner, er det Bolig- og Planstyrelsens vurdering, at det vil være naturligt at begynde med at muliggøre en digital aflevering af kommuneplanen. Hensigten er, at planen skal kunne afleveres i det format, der er mest hensigtsmæssigt for kommunerne. I forlængelse heraf bør det på længere sigt gælde generelt, at det er de digitale planer der gælder, frem for situationen i dag, hvor retligheden ligger i mange hundrede tusinde siders PDF-filer. Fordelen herved er bl.a., at de digitale planer kan være langt mere præcise i forhold til afgrænsning af fx anvendelsesmuligheder, zoneafgrænsninger m.v. Det kan lette de administrative byrder for offentlige myndigheder, fx fordi kommunernes kun behøver opdatere ændringer til deres kommuneplan, og gennemsigtigheden for borgere og virksomheder øges yderligere.

Der foreligger ikke tilbundsående viden om, hvordan brugerne anvender data fra Plandata.dk. Med baggrund i den løbende og tætte dialog med mange brugere er det dog Bolig- og Planstyrelsens vurdering, at dataene i Plandata.dk bl.a. er væsentlige ift. ejendomssalg og -udvikling samt administration, kommunal bygge- og plansagsbehandling, andre myndigheders sagsbehandling, etablering og drift af forsyningsinfrastruktur, markeds-, anvendelses- og forskningsanalyser, ejendoms- og grundbeskatning samt borgernes søgning på 'hvad gælder her'.

De seneste år er Plandata.dk udviklet til at levere data til de nye ejendomsvurderinger, men Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at der er flere gevinster at hente ved yderligere digitalisering i fremtiden, også for kommunerne. Mange kommuner investerer lige nu i digitalisering på planområdet, og flere efterspørger, at planloven følger med, samt at vedligeholdelse og udbygning af Plandata.dk i videst muligt omfang knyttes til de kommunale forretningsbehov. Konkret kan Plandata.dk styrke data- og kortgrundlaget for planlægningen, jf. kap. 7 om digitalisering af de nationale interesser og kap. 8 om digital understøttelse af en forenklet og mere strategisk kommuneplan.





Klagesystemet

Retssikkerhed i planprocesserne

Et velfungerende klagesystem er afgørende for, at planloven fungerer efter hensigten. Klagesystemet skal bidrage til retssikkerhed i planprocesserne. Muligheden for at klage sikrer, at berørte borgere, virksomheder og landsdækkende natur- og miljøforeninger og –organisationer kan få vurderet, om planlægningen falder inden for lovens rammer ved en uafhængig efterprøvelse af konkrete afgørelser. Samtidig er det vigtigt, at borgere, virksomheder og myndigheder oplever et klagesystem med hurtige og smidige processer, der understøtter udviklingen i Danmark.

Som opfølgning på aftale fra 2016 om "Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet" mellem Socialdemokratiet, Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti blev der gennemført en række ændringer i klagesystemet. Natur- og Miljøklagenævnet blev nedlagt og blev med ny lovgivning med virkning fra 1. februar 2017 erstattet af henholdsvis Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet. Begge nævn er placeret sammen med en række andre statslige klagenævn i Nævnenes Hus i Viborg. Hensigten med etableringen af Nævnenes Hus var at skabe én indgang for klagesager og et stærkt fagligt juridisk miljø, der kan bidrage til en bedre og mere effektiv sagsbehandling i de forskellige nævn, herunder i situationer, hvor der klages over flere forskellige afgørelser hos flere nævn.

Med fokus på ændringerne i planloven 2017-2020, oprettelsen af de to nye nævn og indspil i forbindelse med evalueringen beskrives og vurderes i dette kapitel:

- *Nævnenes sagsbehandlingstider*
- *Planklagenævnets prøvelsesadgang*
- *Reglerne om frister for udnyttelse af dispensationer og tilladelser*
- *Gebyrordningerne*
- *Planklagenævnets samarbejde med førsteinstanser*

Erhvervsministeriet har evalueret nævnenes sagsbehandlingstider, gebyr for klage til nævnene og samarbejdet mellem Planklagenævnet og førsteinstanser.

Nævnenes sagsbehandlingstider

Sagsbehandlingstid i klager over fysisk planlægning

Når borgere, virksomheder eller organisationer ønsker at få afprøvet retligheden af afgørelser efter planloven, er sagsbehandlingstiden afgørende. Uanset om sagen vedrører en virksomhed, der ønsker at udvide, en tilbygning til et privat hjem eller planlægningen for et nyt byområde, har sagsbehandlingstiden betydning for, hvornår der kan skabes sikkerhed omkring byggeønskerne. Hurtig afklaring er derfor til gavn for både den part, der ønsker, at en plan føres ud i livet, og den klager, der bekymrer sig om, hvorvidt der er tale om en lovlig udvikling.

Ved oprettelsen af Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet i 2017 var der en politisk målsætning om, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på længere sigt skulle nedbringes og varigt være under 6 måneder på tværs af de to nye nævn.

Planklagenævnet behandler klager over afgørelser truffet efter reglerne i planloven, miljøvurderingsloven, masteloven og en række andre love, imens Miljø- og Fødevareklagenævnet behandler klager over bl.a. miljøgodkendelser og dispensationer, som ofte er afgørende for den fysiske planlægning.

Før etableringen af de to nævn var der opstået en sagspukkel i det tidligere Natur- og Miljøklagenævn med lange sagsbehandlingstider til følge. Denne sagspukkel, herunder en del sager af kompleks karakter, blev overtaget af Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet ved oprettelsen i februar 2017. Begge nævn havde derfor fra start en udfordring ift. at håndtere afviklingen af de gamle, ophobede sager samtidig med behandlingen af nye sager. På baggrund af aftalen om finansloven for 2019 blev det besluttet, at Nævnenes Hus skulle tilføres i alt 42 mio. kr. i perioden 2019 – 2022 målrettet afvikling af en beholdning på i alt 1.921 sager modtaget før 1. juli 2018 i Miljø- og Fødevareklagenævnet og Planklagenævnet, herunder en række sager fra det tidligere Natur- og Miljøklagenævn.

Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet arbejder med en målsætning på tværs af de to nævn om, at alle nye sager, der er oprettet efter den 1. juli 2018, har en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på højst 6 måneder, samtidigt med at sager modtaget før 1. juli 2018 afsluttes efter en nærmere fastlagt afviklingsplan. Nærmere oplysninger om sagsbehandlingstiden i sager modtaget efter 1. juli 2018 og status for afvikling af sager i henhold til afviklingsplanen fremgår af tabel 10.1, 10.2 og 10.3 i [bilag 1](#).

Vurdering af sagsbehandlingstid i klager over fysisk planlægning

Flere interessenter udtrykker et stærkt ønske om, at sagsbehandlingstiderne nedbringes, og at tiden i det samlede klageforløb forkortes til gavn for borgere og virksomheder.

KL, KTC og kommunerne oplever, at lange sagsbehandlingstider står i vejen for lokale udviklingsprojekter, og DN foreslår, at der iværksættes initiativer, så Planklagenævnets sagsbehandlingstid reduceres til maksimalt 6 måneder for alle afgørelser efter planloven. DN foreslår derudover, at det vurderes, hvilke konsekvenser det bør få for myndigheder at forhale klagesagsbehandlingen ved ikke at opfylde tidsfristerne for kommentering og videresendelse af klagen til klagenævnet. DN udtrykker desuden bekymring for, at frustrationer forbundet med sagsbehandlingstiderne kan give anledning til et ønske om kortere høringsfrister og indskrænkede klageadgange.

I kommunerne giver mødet mellem klagesystemet og større, komplekse projekter anledning til frustrationer. Dette gør sig særligt gældende, når flere individuelle afgørelser i et sammenhængende udviklingsprojekt påklages og skal behandles ad flere omgange eller i flere nævn. KL fremhæver, at når der er tale om større udviklingsprojekter, opleves det samlede sagsforløb for de berørte parter i mange situationer længere, end den tid det tager nævnene at behandle enkelte klagesager.

KL og KTC beskriver, at Planklagenævnets hjemvisning af sager til fornyet behandling ved kommunerne giver anledning til frustrationer, navnlig i tilfælde, hvor kommunerne er af den opfattelse, at hjemvisningen er begrundet i procedurefejl, som ikke har konkret betydning for sagen. Hjemvisning af sager til fornyet behandling fører desuden ofte til længere oplevet sagsbehandlingstid for sagens parter, fordi sagen kan risikere at skulle behandles flere gange af de samme myndigheder.

Erhvervsministeriet vurderer det som helt centralt, at sagsbehandlingstiderne holdes på et acceptabelt niveau. Et hårdt loft på 6 måneder over sagsbehandlingstiden vil kræve, at nævnet tilføres midler hertil, men det er vurderingen, at der er gennemført en række initiativer til at strømline processer og effektivisere sekretariatsbetjeningen af Planklagenævnet betydeligt. De af nævnets sager, der er modtaget før 1. juli 2018, blev afsluttet med udgangen af 2020. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager modtaget efter 1. juli 2018 på tværs af Miljø- og Fødevarerklagenævnet og Planklagenævnet var i 2020 på 6,3 måneder. Der er fortsat eksempler på, at lange sagsbehandlingstider i enkeltsager står unødigt i vejen for lokal udvikling, herunder særligt i sager fra før 1. juli 2018. Erhvervsministeriet vurderer derfor, at der også i forhold til sagsbehandlingstiden i sager indkommet efter den 1. juli 2018 er et forbedringspotentiale.

Der er i forbindelse med finansloven for 2021 afsat 10 mio. kr. i 2021, 11 mio. kr. i 2022, 12 mio. kr. i 2023 og 14 mio. kr. i 2024 og frem til at understøtte en effektiv drift af Nævnenes Hus. Med bevillingstilførslen vurderes det, at Nævnenes Hus, når styrelsen realiserer forudsatte og yderligere væsentlige effektiviseringsgevinster, vil kunne skabe balance mellem antallet af sager, der kommer ind, og antallet af sager, der afsluttes, sådan at sagsbehandlingstiderne følgelig vil stagnere. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på tværs af Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet forventes med bevillingstilførslen at kunne holdes under 6 måneder. I 2021 vil Nævnenes Hus afvikle ophobede sager fra 2019 og 2020 hvor sagsbehandlingstiden vil være over 6 måneder.

Sagsbehandling på tværs af nævn

Det er uhensigtsmæssigt, når der opleves lange sagsforløb på tværs af flere forskellige klagesager i større udviklingsprojekter. Det kan fx dreje sig om en situation, hvor vedtagelsen af lokalplan og kommuneplantillæg, den senere udstedelse af VVM-tilladelse og endeligt afgørelsen om at dispensere fra naturbeskyttelseslovens § 3, alle påklages, men med måneders mellemrum og til forskellige nævn.

Erhvervsministeriet vurderer, at der er tale om en reel og kompleks problemstilling, hvor en central udfordring er, at hver påklaget afgørelse skal behandles og afgøres enkeltvis, og at der i juridisk forstand ikke er nogen entydig definition af, hvad der forstås ved et "projekt". Der er med andre ord ikke nødvendigvis overensstemmelse imellem det, som kommuner eller bygherrer opfatter som et sammenhængende projekt, og den juridiske behandling af forskellige enkeltsager, som omfatter separate forvaltningsafgørelser truffet efter forskellige lovgrundlag på forskellige tidspunkter, og som hver især skal opfylde forvaltningslovens formkrav m.v. Derudover er en udfordring, at afgørelserne ofte træffes og påklages med måneder eller års mellemrum, og at lovligheden af det samlede projekt først er endeligt afklaret, når den sidste klagesag er færdigbehandlet.

Hensigten med etableringen af Nævnenes Hus var at skabe én indgang for klagesager og et stærkt fagligt juridisk miljø, der kan bidrage til en bedre og mere effektiv sagsbehandling i de forskellige nævn, herunder i situationer, hvor der klages over flere forskellige afgørelser hos forskellige nævn. Med opsplitningen af Natur- og Miljøklagenævnet i to nye, selvstændige nævn er det derfor også i plansager helt centralt, at der koordineres tæt på tværs af nævn. I Nævnenes Hus arbejdes der således målrettet med koordinering, og der er senest i 2020 iværksat nye initiativer med henblik på at styrke koordineringen af plansager på tværs af nævn. Sager, som skal koordineres,

søges identificeret allerede ved modtagelsen, så koordinering kan iværksættes tidligt, og ressourcer dermed kan udnyttes optimalt. Tilrettelæggelsen af koordineringen sker på baggrund af en foreløbig vurdering af sagernes indbyrdes afhængighed og mulige udfald, og det afklares herefter, om det er mest hensigtsmæssigt, at der sker en parallel behandling af sagerne. Ved indbyrdes afhængige sager er det ambitionen, at afgørelser sendes ud i tæt tidsmæssig sammenhæng. Der arbejdes målrettet for, at sagsbehandlingstiden i koordineringssager som udgangspunkt ikke bliver længere, end i sager, som ikke skal koordineres.

Når afgørelser vedrørende et større udviklingsprojekt træffes løbende over en længere periode, sætter dette imidlertid begrænsninger for, hvor hurtigt en afklaring kan opnås igennem nævnenes koordination. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, hvis kommunerne får bedre mulighed for give alle de nødvendige tilladelser til et udviklingsprojekt på samme tid.

Hjemvisninger

Planklagenævnet kan hjemvise en sag til fornyet behandling i førsteinstansen som en af reaktionsmulighederne over for en afgørelse. Det følger af den almindelige forvaltningsret, at nævnet kan hjemvise, hvor afgørelsen ophæves på grund af sagsbehandlingsfejl eller i tilfælde, hvor der foreligger væsentlige nye oplysninger, som ikke forelå på afgørelsestidspunktet i førsteinstansen, og hvor det samtidigt – bl.a. af hensyn til at klagerne fortsat har en rekursmulighed – bør overlades til førsteinstansen at træffe afgørelse i sagen på det nye grundlag. Antallet af hjemvisninger i Planklagenævnet har ligget på samme niveau i en årrække, herunder som i Natur- og Miljøklagenævnet, jf. tabel 10.4 i [bilag 1](#).

Hjemvisning af sager i Miljø- og Fødevareklagenævnet er reguleret af en bestemmelse i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der begrænser og præciserer Miljø- og Fødevareklagenævnets adgang til at hjemvise sager. Det følger af bestemmelsen, at brugen af hjemvisning skal være restriktiv, og afgørelserne skal være begrundet og ledsages af en grundig vejledning til førsteinstansen om, hvorledes sagen skal behandles. Bestemmelsen er en videreførelse af en tilsvarende regel i lov om Natur- og Miljøklagenævnet. En tilsvarende hjemmel findes ikke på Planklagenævnets område, men kan indføres ved en ændring af lov om Planklagenævnet.

For at bidrage til, at den sagsbehandlingstid, som borgere eller virksomheder oplever i det samlede klageforløb, afkortes, vil Nævnenes Hus i samarbejde med førsteinstanserne iværksætte en procedure, således at behandlingen af sager, som tidligere har været hjemvist til fornyet behandling, i udgangspunktet prioriteres.

Effektiviseringspotentialer

Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet blev oprettet i 2017 i forbindelse med nedlæggelsen af Natur- og Miljøklagenævnet. Der er derfor væsentlige lighedspunkter mellem de retlige rammer for nævnenes virke. Der er desuden væsentlige lighedspunkter i forhold til sagernes karakter, ligesom sagerne kan være indbyrdes afhængige. Det bør derfor generelt tilstræbes, at der er harmoni mellem de bestemmelser, der sætter rammerne for Planklagenævnets og Miljø- og Fødevareklagenævnets virke.

Som en del af indeværende evaluering er det blevet mere tydeligt, at sagsbehandlingstiderne påvirkes af de procesregler, der sætter rammerne for klagebehandlingen, og at der er en udfordring relateret til samspillet mellem procesreglerne på tværs af Planklagenævnet samt Miljø- og Fødevareklagenævnet. Der er i den forbindelse identificeret en række forbedrings- og effektiviseringspotentialer, der forventes at kunne forenkle og kvalificere klagesagsbehandlingen. Ændringerne kan desuden ensarte en række processer med henblik på at understøtte digitalisering og effektivisering af klagesagsbehandlingen. Det drejer sig fx om smidiggørelse af høringsprocesser, indførelse af mulighed for tilskæring og fokusering af klagesagsbehandlingen og forenkling af reglerne om fritagelse for brug af den digitale selvbetjeningsløsning for ikke digitale borgere.

Desuden er der identificeret en udfordring vedrørende førsteinstansernes overholdelse af de fastsatte oversendelsestider, der gælder for førsteinstansernes oversendelse af bemærkninger til klagen til Planklagenævnet. Der gælder desuden forskellige frister for oversendelse på tværs af Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet, hvilket vanskeliggør opfølgning. Det fremgår af diagram 10.4 i [bilag 1](#), at oversendelsesperioden var længere end 7 uger i 25 pct. af klagesagerne ved Planklagenævnet i andet halvår 2019. Konkret ses der flere eksempler på oversendelsestider, som overstiger et halvt år.

Endelig påkalder sagsbehandlingstiden for delafgørelser om opsættende virkning i retlige sager, fx om muligheden for at dispensere fra bestemmelserne i en lokalplan, sig opmærksomhed. Det er vigtigt for sagens parter at få en hurtig afklaring af, om der er grundlag for at fravige udgangspunktet om, at en klage ikke har opsættende virkning, så det kan afklares, om tilladelser kan udnyttes og projekter kan igangsættes. Fremadrettet er det derfor en målsætning, at Planklagenævnet i retlige sager tager stilling til anmodninger om opsættende virkning inden for gennemsnitligt en måned. Sagsbehandlingstiden for delafgørelser om opsættende virkning regnes fra sagen er tilstrækkeligt oplyst for nævnet og er mest relevant i retlige sager.

Planklagenævnets prøvelsesadgang

Planlovens regler om Planklagenævnets prøvelse

Planloven indeholder forskellige regler om Planklagenævnets prøvelse af kommunale afgørelser. For nogle typer af afgørelser – afgørelser om landzonetilladelser og afgørelser om ekspropriation – er der fuld prøvelse ved Planklagenævnet. For alle andre afgørelser – herunder afgørelser om planlægning og dispensation fra lokalplanlægning – er prøvelsen begrænset til retlige spørgsmål.

Når prøvelsen er begrænset til retlige spørgsmål, kan Planklagenævnet tage stilling til alle spørgsmål om afgørelsens lovlighed og gyldighed. Det vil sige, om afgørelsen ligger inden for gældende regler, navnlig planlovens regler, men også om almindelige forvaltningsretlige regler og grundsætninger er overholdt. I disse sager kan Planklagenævnet derimod ikke tage stilling til den kommunale skønsudøvelse. Det vil sige, at klagenævnet ikke kan efterprøve, om den kommunale afgørelse også er hensigtsmæssig set i forhold til de hensyn, der skal varetages med reglerne i planloven.

I sager med fuld prøvelse tager Planklagenævnet både stilling til, om afgørelsen ligger inden for gældende regler, og om afgørelsen er hensigtsmæssig set i forhold til de interesser, der skal varetages med reglerne i planloven.

Prøvelsen i Planklagenævnet har således betydning for kommunernes adgang til selv at beslutte, hvad der inden for lovens rammer skal fastsættes i planlægningen og gives tilladelse til i de konkrete afgørelser.

Vurdering af planlovens regler om Planklagenævnets prøvelse

Der er fra forskellig side rejst ønske om, at Planklagenævnets prøvelse af bestemte afgørelsestyper begrænses til retlige spørgsmål eller udvides til fuld prøvelse.

KL peger på, at Planklagenævnets prøvelse af afgørelser om landzonetilladelser bør begrænses til kun at omfatte retlige spørgsmål, svarende til hvad der gælder for de fleste andre afgørelser efter planloven. DN peger omvendt på, at klagenævnets prøvelse af sager om kommunal planlægning bør udvides til fuld prøvelse, svarende til hvad der gælder for landzonetilladelser.

De modsatrettede forslag vurderes i vidt omfang at være udtryk for forskellige ønsker til, om kommunerne i større eller mindre grad skal kunne bestemme indholdet af afgørelserne og dermed udviklingen i kommunen uden mulighed for, at Planklagenævnet kan efterprøve hensigtsmæssigheden set i forhold til de hensyn, der varetages med planloven.

Planlovens regler om prøvelsen i Planklagenævnet skal ses på baggrund af, at loven også sætter forskellige rammer for de kommunale afgørelser om på den ene side planlægning m.v. og på den anden side konkrete afgørelser om landzonetilladelser.

Beslutningerne om indholdet af planlægningen ligger hos kommunalbestyrelserne. Planerne må ikke stride mod overordnet planlægning, og der er mulighed for bl.a. statslig indsigelse mod planforslag. Retssikkerhedshensynene i relation til berørte borgere, virksomheder, organisationer m.v. varetages bl.a. af de omfattende offentlighedsprocedurer i forbindelse med planens tilvejebringelse.

Kommunerne har efter omstændighederne også mulighed for at lokalplanlægge for landzoneområder og i den sammenhæng fastsætte, at lokalplanen erstatter landzonetilladelser. Inden for disse rammer kan kommunerne således planlægge og bestemme udviklingen også for områder i landzonen efter sædvanlige planprocedurer for inddragelse af offentligheden og uden mulighed for at kunne klage over en skøns-mæssige afgørelse.

Efter planlovens landzoneregler skal kommunerne i hvert enkelt tilfælde vurdere konkret, om den ønskede bebyggelse m.v. er forenelig med lovens formål. Kommunerne skal således inddrage og skønsmæssigt afveje en lang række hensyn, der varetages med planloven, og rammerne for kommunernes afgørelser om landzonetilladelse er kun i begrænset omfang reguleret i loven eller i kommunernes planlægning i medfør af loven.

Spørgsmålet om at begrænse prøvelsen af landzonesager til retlige spørgsmål har tidligere været overvejet af Ekspertudvalget om klagesystemet på natur- og miljøområdet (afrapporteret i maj 2011). Det var vurderingen, at en begrænsning til retlig prøvelse ville betyde, at klageadgangen reelt mister betydning i forhold til det, som er sagernes konfliktfelt og hovedindhold - nemlig afvejningen af de modstående hensyn inden for lovens rammer. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at dette fortsat gælder, i hvert fald hvis der ikke vedtages regler om en ændret retlig ramme for behandling af landzonesagerne fx i form af mere detaljeret planlægning for landzonen eller landsbyer i landzone.

Det vurderes således, at forskellen i Planklagenævnets prøvelse af henholdsvis kommunernes afgørelser i landzonesager og kommunal planlægning m.v. i udgangspunktet er velbegrundet, henset til at der også er forskellige retlige rammer for, hvordan kommunen henholdsvis træffer afgørelser i landzonesager og foretager kommunal planlægning. Bolig- og Planstyrelsen vurderer på den baggrund, at der aktuelt ikke er grundlag for at ændre generelt på Planklagenævnets prøvelse af henholdsvis kommunal planlægning og landzonetilladelser. Der lægges i den sammenhæng vægt på de aktuelle, forskellige retlige rammer for afgørelserne.

Regler om frister for udnyttelse af tilladelser og dispensationer

Planlovens regler om frister for udnyttelse af tilladelser og dispensationer

Planloven indeholder en generel forældelsesfrist på tre år for tilladelser eller dispensationer, der ikke er udnyttet. Reglen gælder, medmindre andet er særlig bestemt i loven. Med ændringen af planloven i 2017 blev der bl.a. indført særlige regler om en længere forældelsesfrist for landzonetilladelser. Hvis en tilladelse eller dispensation efter planloven ikke udnyttes inden for fristen, forudsætter realisering af projektet, at kommunen kan og vil give en ny tilladelse eller dispensation. Anden lovgivning, herunder naturbeskyttelsesloven, indeholder tilsvarende forældelsesfrister for tilladelser eller dispensationer efter disse love.

Planloven indeholder ikke forældelsesfrister for udnyttelse af planer. Planlægning efter planloven vil i almindelighed gælde, indtil den måtte blive ændret eller ophævet efter reglerne herom. Planloven indeholder dog en regel om, at et offentliggjort forslag til lokalplan bortfalder, hvis det ikke er vedtaget inden tre år efter offentliggørelsen. Reglen er indført i 1991 for at sikre klarhed om forældelsen af planforslag, der af en eller anden grund ikke færdigbehandles.

For landzonetilladelser - der som udgangspunkt ikke kan udnyttes, før klagesagen er afsluttet - beregnes forældelsesfristen fra Planklagenævnets afgørelse. For andre sager efter planloven - hvor en klage som udgangspunkt ikke har opsættende virkning - er klagesagen ikke i sig selv til hinder for, at den påklagede afgørelse kan udnyttes og projektet påbegyndes inden fristens udløb.

Vurdering af planlovens regler om frister for udnyttelse af tilladelser og dispensationer

KL har peget på, at det i situationer, hvor projekter forudsætter flere afgørelser, kan forekomme, at én afgørelse bortfalder, fordi det - på grund af en klagesag om en anden afgørelse - ikke har været muligt at udnytte afgørelsen inden for den gældende frist. Det kan betyde, at muligheden for at realisere projektet forsinkes eller kompliceres. KL ønsker på den baggrund, at frister for at udnytte afgørelser skal kunne forlænges med den tid, der medgår til Planklagenævnets behandling af klager over afgørelser om samme projekt efter planloven.

Generelt gælder det, at interessen i at forlænge frister for udnyttelsen af afgørelser på grund af klagesagsbehandlingen i Planklagenævnet vil være mindre, desto kortere sagsbehandlingstiden er. Som det fremgår ovenfor, har Planklagenævnet en målsæt-

ning om, at nye sager har en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på højst 6 måneder. De problemer, som kommunerne måtte opleve med overholdelse af fristerne på grund af sagsbehandlingstiden i Planklagenævnet, vurderes derfor at være aftagende.

En mulighed for at forlænge afgørelser efter anden lovgivning end planloven, herunder afgørelser som ikke er påklaget til Planklagenævnet, vil kræve en ændring af de pågældende andre love og vil i de konkrete tilfælde også kunne forudsætte nogle vurderinger, som i sig selv kan få karakter af en ny afgørelse. Fx kan forlængelse af en VVM-tilladelse eller en tilladelse efter naturbeskyttelsesloven forudsætte en vurdering af, om der på baggrund af ændrede faktiske forhold kan være risiko for at påvirke særligt beskyttede dyrearter. I denne sammenhæng vurderes det ikke at være væsentligt bedre end at træffe en ny afgørelse efter det oprindelige regelgrundlag i de formentlig få tilfælde, hvor det måtte være nødvendigt.

Samme forbehold gælder ikke i relation til planlovens regler om, at et forslag til lokalplan bortfalder, hvis det ikke er vedtaget inden tre år efter offentliggørelsen. I den situation vil kommunen under alle omstændigheder skulle træffe afgørelse om vedtagelse af lokalplanen, og en forlængelse af fristen kan betyde, at kommunen ikke behøver at offentliggøre et nyt forslag til lokalplan. Det kan være relevant i en sag, hvor Planklagenævnet ophæver kommunens vedtagelse af en lokalplan og hjemviser sagen med henblik på, at kommunen kan træffe en ny afgørelse om vedtagelse af lokalplanen. En mulighed for at forlænge treårsfristen på baggrund af klagesagsbehandlingen kan i den situation betyde, at kommunen kan vedtage lokalplanen på baggrund af det oprindelige lokalplanforslag, selv om det er offentliggjort for mere end tre år siden. Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at det kunne være en hensigtsmæssig mulighed, idet kommunen forudsættes at forholde sig til eventuelt ændrede forhold i forbindelse med vedtagelsen af lokalplanen. Det vurderes samtidig, at en forlængelse bør have en begrænset varighed af hensyn til at sikre en tydelig og forudsigelig planlægningsproces.

Gebyr for klage til Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet

Regler om gebyr for indgivelse af klage

Ved oprettelsen af Planklagenævnet blev der indført et differentieret klagegebyr for plansager på 900 kr. for privatpersoner og 1.800 kr. for organisationer og virksomheder for at sikre, at klagegebyret dækker en større andel af de gennemsnitlige udgifter til klagebehandlingen. Klagegebyrerne var baseret på vurdering af praksis i den såkaldte Compliance komité under UNECE, der fastlægger den nærmere fortolkning af Århuskonventionen.

Klagegebyret tilbagebetales, hvis klagesagen fører til, at den påklagede afgørelse ændres eller ophæves, hvis klageren får helt eller delvis medhold i klagen, eller hvis klagen afvises som følge af overskredet klagefrist eller manglende klageberettigelse, eller fordi klagen ikke er omfattet af Planklagenævnets kompetence. Planklagenævnet kan desuden beslutte at tilbagebetale gebyret, hvis klagen trækkes tilbage.

Siden 2017 ses et fald i antallet af indkomne klager til Planklagenævnet. Det gælder både klager, hvor der opkræves det højeste gebyr, og klager hvor der opkræves det lavere gebyr, har været stort set uændret siden indførelsen af det differentierede gebyr, jf. tabel 10.5 og 10.6 i [bilag 1](#).

Spørgsmålet om klagegebyrets størrelse på bl.a. Planklagenævnets sagsområde har været vurderet af et ekspertudvalg vedrørende klagesystemet på natur- og miljøområdet (afrapporteret i maj 2011). Udvalget anbefalede, at klagegebyret for private blev hævet fra det daværende niveau på 500 kr. til 800 kr. i daværende prisniveau. Udvalget fremhævede, at man med forslaget ville sikre, at gebyret havde en størrelse, hvor potentielle klagere tænker sig om en ekstra gang, men hvor gebyret stadig ikke er så højt, at det må vurderes at være "uoverkommeligt dyrt", jf. Århus-konventionen. Ekspertudvalget var således af den opfattelse, at der eksisterer et gebyrniveau, hvor et gebyr kan være adfærdsregulerende uden at være uoverkommeligt dyrt.

Vurdering af regler om gebyr for indgivelse af klage

DN oplever det differentierede klagegebyr som ubegrundet, og foreslår at klagegebyret fjernes eller alternativt, at organisationernes klagegebyr reduceres til 900 kr. og derved tilpasses gebyret for private.

Det vurderes, at ordningen med differentieret klagegebyr efter hensigten har medført, at gebyrerne dækker en større andel af de gennemsnitlige udgifter til klagebehandlingen. Omvendt har ordningen samtidigt vist sig at indebære en række ekstra administrative processkridt i Nævnenes Hus i forhold til en ordning med ensartet gebyr. Det kan ikke udelukkes, at forhøjelsen af gebyret har haft en regulerende effekt på antallet af klager samlet set, men der er heller ikke grundlag for at konkludere, at differentieringen af klagegebyret har haft en regulerende effekt på antallet af klager fra de organisationer, som skal indbetale det højere klagegebyr.

Planklagenævnets samarbejde med førsteinstanserne

Det løbende samarbejde med førsteinstanserne

Løbende dialog mellem førsteinstanserne (herunder kommunerne) og Planklagenævnet er centralt for et velfungerende samarbejde. Det er derfor afgørende, at der er transparens i klagesagsbehandlingen, herunder at nævnets afgørelser bliver tilgængelige for alle i samfundet, samt at nævnets og sekretariatets arbejde tilrettelægges på en måde, som understøtter denne transparens. Planklagenævnet har desuden en vigtig opgave i at formidle den viden, som nævnet erhverver ved sin behandling af klager over konkrete og uafhængige afgørelser.

Vurdering af det løbende samarbejde med førsteinstanserne

KL fremhæver, at kommunerne efterlyser mere løbende information om sammenhængende klagesager, forbedring af afgørelsesportalens brugervenlighed samt bedre inddragelse af kommunen, hvis nye klagetemaer tages op af nævnet. KL og KTC anfører desuden, at der er behov for tydeligere begrundelser i nævnets afgørelser, når nævnet ændrer en etableret praksis. Derudover foreslår DN, at der iværksættes et udredningsarbejde med det formål at forenkle og derigennem forbedre klageportalen for Nævnenes Hus.

Det vurderes, at der er potentiale for at styrke det løbende arbejde med at sikre et smidigt samarbejde mellem nævn og førsteinstanser. Planklagenævnet udgiver flere gange årligt et nyhedsbrev kaldet "Planklagenævnet Orienterer", hvor nævnet orienterer om principielle afgørelser og ændring af praksis m.v. Planklagenævnet vil fremadrettet også gerne modtage forslag til temaer, som kan behandles i "Planklagenævnet Orienterer".

Planklagenævnet vil desuden arbejde målrettet for at sikre god og betimelig inddragelse af kommunerne i forbindelse med klagesagsbehandlingen, fx i forbindelse med,

at nævnet ser sig nødsaget til at behandle klagepunkter, som det ikke er tydeligt, at kommunen har forholdt sig til i forbindelse med sagens oversendelse.

Det anses som en vigtig opgave at involvere slutbrugere og interessenter i forbindelse med udvikling og drift af IT-projekter og -platforme. Nævnenes Hus afholdt derfor en række brugerinddragelsesmøder og workshops m.v. i forbindelse med udviklingen af den nye klageportal for Nævnenes Hus, hvor bl.a. en række kommuner, advokatfirmaer og interesseorganisationer, herunder DN, deltog. Nævnenes Hus vil også i forhold til videreudvikling af klageportalen holde fokus på inddragelse af interessenter og slutbrugere, og styrelsen har allerede justeret forskellige processer i portalen på baggrund af ønsker fra brugerne. I regi af videreudviklingen af portalen, vil det blive undersøgt, om det er muligt at give sagens parter samt førsteinstanser et mere detaljeret billede af, hvor langt nævnet er i sagsbehandlingsforløbet i den konkrete sag.

Planklagenævnets afgørelsesportal er en central forbindelse mellem nævnet og førsteinstanser og klagere. Nævnenes Hus har derfor besluttet, at der nedsættes en brugergruppe med henblik på at styrke brugervenligheden af afgørelsesportalen.



