



København d. 16. oktober 2016

Erhvervs- og Vækstministeriet
hoeringplan@erst.dk

Hermed fremsendes Foreningen af Byplanlæggeres kommentarer til lovforslag om modernisering af planloven.

Indledningsvis vil vi udtrykke vores påskønnelse af et lovinitiativ, der tager sigte på at modernisere og revidere planloven. Som professionelle planlæggere møder vi ofte lovgivningens begrænsninger og ser derfor mange muligheder for at forbedre og modernisere planloven.

En revision af Planloven, hvis konsekvenser for en stor del er irreversible bør dog ske på grundlag af et grundigt forberedt arbejde og en faglig debat. Det er FABs vurdering, at dette ikke har været tilfældet i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslag om modernisering af planloven.

Det påstås, at den fysiske planlægning skal håndtere væsentlig anderledes udfordringer, end da planloven blev skabt og at formålsparagraffen skal ændres for at forbedre mulighederne for vækst og udvikling i hele Danmark. Vækst og udvikling har altid været et væsentligt element i den fysiske planlægning, og der har siden lands- og regionplanloven fra 1973 været mål i planlovgivningen om en udvikling i hele landet. Men den fysiske planlægning kan ikke skabe væksten. Den kan kun regulere væksten gennem bestemmelser om, hvor og hvordan vores fysiske omgivelser skal udformes.

FAB er enige i, at loven trænger til revision, og vi mener, at ændringer bør bygge på analyser og veldokumenterede begrundelser. Der er tilsyneladende et fravær af faktuelle oplysninger om erfaringerne med de bestemmelser, der ønskes ændret.

I det følgende vil vi påpege en række uhensigtsmæssige sider ved det forslag til modernisering af planloven, som ministeriet har udsendt i høring.

Afskaffelse af bymidteafgrænsningen og mulighed for større butikker og aflastningscentre.

Med lovforslaget afskaffes kommunernes pligt til at afgrænse bymidter efter den statistiske metode. Med afskaffelsen af den statistiske metode har kommunerne metodefrihed til at afgrænse bymidterne, herunder til at udvide bymidterne. Herudover åbner lovforslaget op for etablering af aflastningscentre i alle byer, samt mulighed for større butikker i både bymidten og de andre områder til detailhandel.

Med muligheden for aflastningscentre i kombination med større butikker kan vi i de kommende år forvente opblomstringen af en række nye eksternt beliggende centre. Det vil være et tilbageslag for byernes fysiske udvikling, der minder om den situation, vi havde for 25-30 år siden, blot med en meget mere investeringsvillig og international detailhandelsbranche. Vi vil risikere at få bymidter, der er helt eller delvist tømt for butiksliv – en udvikling vi kender al for godt fra både mindre danske og især de svenske byer.

Lovændringen begrundes med, at der siden bestemmelserne om detailhandel blev indført i planloven i 1997, er sket en udvikling med færre, men større butikker. Man kan så forvente, at når det så om nogle år er konstateret, at udviklingen er fortsat, kan det bruges som begrundelse for yderligere lempelser. En bemærkning om, at ”der er behov for at give mere fleksibilitet i forhold til størrelse og placering af udvalgsbutikker” er ikke underbygget.

I landdistrikterne vil de nye muligheder sandsynligvis betyde butiksdød i de mindre samfund, hvor den ene dagligvareforretning er så utrolig vigtig for byens liv og tiltrækningskraft som bosætningssted. Kommunerne får ikke selv mulighed for at bestemme, om de vil ’rammes’ af dette eller ej, da de større oplandsbyer og store byer ofte kan ligge i en nabokommune, med andre politikere, der ikke skal tage hensyn til nabokommunens muligheder for vækst og udvikling. Og selvom nabokommunerne skal høres i nogle tilfælde, er det jo på ingen måde en sikkerhed for at projekterne bliver skrinlagt.

Der savnes en totaløkonomisk analyse, der viser hvad ændringerne vil betyde i form af øget bilkørsel, tomme lokaler i bymidterne, nye offentlige investeringer i veje og ikke mindst affolkning af de mindre bysamfund. Med udsigt til flere ældre medborgere, og hermed flere borgere uden bil, er det ligeledes en udfordring, hvis bymidterne tømmes og indkøb lægges ud i aflastningscentre som ikke er bynære og tæt på offentlig transport. Tror man at disse bestemmelser vil styrke den grønne omstilling, og tror man at det vil gavne de mindre byers bosætningspotentiale?

Nye muligheder for midlertidig anvendelse

Borgernes retssikkerhed er i spil, når de nye muligheder for midlertidig anvendelse af lokalplanlagte arealer effektueres. FAB er som sådan positivt stemt over for midlertidig anvendelse af arealer, som endnu ikke er udviklede eller venter på ny anvendelse, såfremt borgerne og i særdeleshed de omkringboende - og her tænkes også på erhvervsvirksomheder, høres inden, der gives en dispensation til anvendelsen.

Derimod har vi indvendinger mod det faktum, at midlertidigheden tilsyneladende kan forlænges i det uendelige, frem for at udarbejde en ny lokalplan for området. Dermed tillades det, det facto at der dispenseres fra en lokalplans formål og anvendelsesbestemmelser – og hvad skal vi så med den fysiske planlægning? Hvis vi som borgere alligevel ikke kan regne med, at arealerne skal anvendes til det, de er planlagt til? Hvor er borgernes og erhvervsvirksomhedernes rets- og investeringsikkerhed så?

Disse ændringer ’lefler’ for den kortsigtede investering og ejeren på den enkelte ejendom. Investeringsikkerheden for de omkringboende er tilsyneladende underordnet.

I bemærkningerne til loven og mulighederne for dispensation til midlertidighed kan de nye muligheder virke tilforladelige, og der opstilles relevante ’krav’ til hvad der skal være opfyldt for, at man kan gøre brug af bestemmelsen. Men det fremgår på ingen måde i lovtæksten, at der for eksempel skal være tale om ubenyttede

arealer, som der ellers tydeligt står i aftalen mellem forligsparterne. Hvorfor ønsker man, at fortie de retssikkerhedsmæssige konsekvenser og true investeringssikkerheden for borgere og virksomheder?

Mere byggeri i landdistrikterne

Et vægtigt argument for de foreslåede ændringer i landzonen er at styrke landdistrikternes muligheder for at udvikle sig, da de er trængt grundet urbaniseringen. Det er FABs vurdering, at en lang række af ændringerne ikke vil gavne de trængte dele af landdistrikterne væsentligt. Tværtimod gives køb på årtiers ihærdig indsats for at værne det åbne land mod byudvikling og sikre den klare grænse mellem land og by på en baggrund af et ønske om, at skabe vækst og udvikling i hele landet. Sandsynligvis vil det have en negativ effekt på landskab, natur og landbrugsland. De foreslåede generelle lempelser i det åbne land vil sandsynligvis først og fremmest blive udnyttet i landzonen omkring de store byer og særligt i Hovedstadsområdet, og det østjyske bybånd, hvor der er interesse for at investere.

Kommunerne mister for en stor del muligheden for strategisk at planlægge for deres åbne land, når den umiddelbare ret for ejere i landzone øges markant samtidigt med, at anvendelsesmulighederne udvides betragteligt. Ved at indføre en umiddelbar ret for markante ændringer fjernes også naboer og interesseorganisationers mulighed for at blive hørt og derefter klage. Det mindsker retssikkerheden for de omkringboende og dermed også investeringssikkerheden. Formålet med at give ret til f.eks. 500 m² store boliger i det åbne land er jo at tiltrække eller fastholde borgere. Men når man ingen indflydelse har på, hvad der skal ske på naboejendommene, falder investeringssikkerheden og dermed sandsynligvis lysten til at investere.

Man kan naturligvis udarbejde lokalplaner for landsbyer og andre områder i det åbne land. Men det vil kommunerne ofte ikke gøre, da det er ressourcekrævende.

I sammenligning hermed er den hidtidige landzoneadministration væsentlig mindre krævende. Det er ikke vores indtryk af KLs oplæg til planlovsarbejde resulterede i et kommunalt ønske om at øge den umiddelbare ret i landzonen, men derimod at der blev øgede muligheder for at give landzonetilladelser på baggrund af konkrete vurderinger.

Den strategiske planlægning for hovedparten af landkommunernes areal bliver stort set umulig, når det fremover vil være muligt for virksomheder at vækste markant i landzonen. Det er FABs klare holdning, at konkurrencedygtige virksomheder af en vis størrelse bør placeres i dertil indrettede velplacerede erhvervsområder i byzonen. Det er ikke bæredygtigt, hverken i miljømæssig eller trafikøkonomisk forstand at vejbetjene disse virksomheder med små kommuneveje i det åbne land.

Ligeledes vil anvendelsesændringer og omfanget af anvendelsen langs det overordnede vejnet ikke længere kunne reguleres, og Vejdirektoratets mulighed for at sikre fremkommelighed og størst mulig trafikikkerhed mindskes.

På baggrund af den konkrete vurdering og afvejning af de forskellige planmæssige interesser er det i dag muligt gennem landzonetilladelse at give lov til boliger op til 450 m² i landzonen jf. nævnspraksis. I lovbemærkninger, aftale mv. nævnes intet om, hvor store boliger kommunerne fremover får mulighed for at tillade. Er der hermed tale om, at 500 m² er det absolutte max i landzonen?

Vi mener tillige, at aftalen og lovforslaget har undladt at imødekomme nutidens ændrede ønsker til boformer i det åbne land. Vi er enige i, at det heller ikke fremover bør være muligt at tillade barmarksprojekter med opførelse af flere boliger i det åbne land. Derimod mener vi, at det bør være muligt på baggrund af den konkrete vurdering at give tilladelse til eller på baggrund af en landzonelokalplan at omdanne nedlagte landbrug eller andre overflødiggjorte bygninger til bofællesskaber med mere end to boliger og lignende. Boformer der i stigende grad efterspørges i landdistrikterne, og dermed faktisk vil kunne bidrage til vækst og udvikling og samtidigt anvende den eksisterende bygningsmasse, til gavn for det samlede ressourceforbrug. Dette kan i dag lade sig gøre i tilknytning til eksisterende

landsbyer og byer, men nu er det engang sådan at tidligere struktur- og landboreformer har resulteret i at størsteparten af landbrugene er flyttet ud på markerne og dermed ikke ligger i tilknytning til eksisterende bebyggelse.

Mere byggeri i kystzonen

Med lovforslaget gennemhulles beskyttelsen af kystnærhedszonen så meget, at den i realiteten afskaffes. Af de generelle bemærkninger fremgår det, at de danske kyster er unikke for Danmark, og at kystnærhedszonen bevares. Men samtidig gives 5 forskellige muligheder for at bebygge zonen:

1. Hvert 4. år kan kommunerne udlægge udviklingsområder i kyst zonen, som ministeren godt nok skal godkende, men herefter ikke vil blande sig i den konkrete udformning.
2. Kommunerne kan foreslå 0 – 15 nye kystnære projekter, som ministeren skal godkende,
3. Efter forslag fra kommunerne godkender ministeren områder til 6.000 sommerhuse typisk i kystnære områder,
4. Kommunerne udpeger "omdannelseslandsbyer" der kan ligge kystnært,
5. Desuden sker der grundet ændringerne i landzonebestemmelserne en række generelle lempelser i kystnærhedszonen uden for udviklingsområderne.

Ikke alle steder vil være tiltrækkende for investorer. Det bliver markeds kræfterne, der blive afgørende, og det vil sandsynligvis især berøre de mest attraktive kyststrækninger samt de bynære dele af kystnærhedszonen, hvor det kan gøre allermost skade på naturen og den almene tilgængelighed til kysten.

FAB foreslår, at man gennemfører en evaluering af de 10 projekter i kystnærhedszonen, der sidste år blev givet tilladelse til. Herefter burde man udarbejde et landsplandirektiv, der fastlægger udviklingsmulighederne i kystnærhedszonen. På den måde sikrer man, at der er plads til at blive klogere undervejs, og at de beslutninger, der tages er gennemtænkte.

Grønt Danmarkskort

FAB støtter idéen bag Grønt Danmarkskort for så vidt angår, at kommunerne dermed skal samarbejde med nabokommuner om at sikre sammenhængende natur – nu og i fremtiden. Det er dog uklart, hvordan det fremover skal administreres, og det kan synes som dobbeltarbejde, og dermed ikke en lettelse af den administrative byrde i kommunerne, at der skal udarbejdes retningslinjer for både de hidtidige natur-og landskabsinteresser, men også Grønt Danmarkskort - indeholdende de samme interesser.

FAB er bekymret for, om kommunerne fremover vil være langt mere strategiske i deres udpegninger af værdifulde landskaber og potentiel natur, for på den måde ikke at spænde ben for egne muligheder for at udpege omdannelseslandsbyer og udviklingsområder i kystnærhedszonen. Når placering indenfor et værdifuldt landskab betyder, at en landsby ikke kan omdannes uanset, at konkrete vurderinger vil pege på, at omdannelsen vil have neutral eller gavnlig effekt for landskabskvaliteten, fjernes en del af incitamentet til at lave brede udpegninger, hvor indenfor der på baggrund af god planlægning godt kan ske tilstandsændringer. Hvis landdistrikterne skal have mulighed for at få gavn af (vækst og udvikling) omdannelseslandsbykonceptet må man også anerkende, at et vigtigt incitament til at flytte på landet eller blive der er det omkringliggende landskab og adgangen til det. Ligeledes er der himmelvid forskel på, hvordan og i hvilket omfang, de værdifulde landskaber udpeges rundt om i landet. Det betyder, at der vil være væsentlig forskel på, hvilke kommuner, der kan få lov til hvad i sammenlignelige landskaber. Er det hensigten med opstilling af faste kriterier for udpegnings til omdannelseslandsbyer og udviklingsområder, at kommunerne skal blive mere strategiske i deres udpegninger – på den negative måde set fra 'den grønne vinkel'?

Forkortede høringsfrister

Forslaget lægger op til forkortede høringsfrister. Men hvor stor en del af den samlede planproces udgør de 8 uger egentlig? En meget begrænset del vil vi påstå. Afklaring af formål, greb, dialog med projektmagere, konsensus om greb og indhold, tekstformulering og inddragelse af forskellige parter i processen tager ofte en meget stor del af den samlede tid. Hertil kommer kommunernes forskellige sagsgang gennem det politiske system inkl. lange deadlines op til den politiske behandling. Tilsammen udgør disse elementer størsteparten af tidsforbruget omkring udarbejdelse af en lokalplan.

Offentlighedens lovsikrede inddragelse i planlægningen bliver en illusion. I de generelle bemærkninger og planlovens formål fremhæves vigtigheden af, at offentligheden inddrages i planlægningen. Med reduktionen af offentlighedsperioden til 4 uger, nogle gange 2 uger, fjernes i realiteten mulighederne for, at almindelige mennesker og foreninger kan nå at komme med bemærkninger. De 8 uger udgør allerede i dag en barriere for mange borgere. Det er stort set umuligt at samle foreningsbestyrelser, grundejerforeninger mv. med så kort frist som foreslået, og samtidigt have tid til bagefter at forfatte et velargumenteret høringsvar, hvor man kan gøre sin indflydelse gældende. Vi vil stille os tvivlende overfor hvorvidt de foreslåede høringsfrister opfylder Århuskonventionens intentioner. Vil en klage over en høringsperiodes længde have opsættende virkning? Det fremgår ikke af lovbemærkningerne, men er væsentligt for borgernes retssikkerhed i dette spørgsmål.

Med disse bemærkninger håber FAB, at forligsparterne vil genoverveje dele af den foreslåede lovtæst og gennemtænke de store ændringer, som moderniseringen af planloven får for vores fysiske omgivelser i by og på landet.

Foreningen af Byplanlæggere
Bestyrelsen