



Danmark i vækst og balance

– 32 konkrete løsningsforslag
for den fysiske planlægning



Danmark i vækst og balance
– 32 konkrete løsningsforslag
for den fysiske planlægning
KL, marts 2015

Billedet på forsiden er fra Scanpix

Indholdsfortegnelse

5	FORORD
6	INDLEDNING
6	Byerne
6	Det åbne land
6	Kysterne
8	POLITISK RÅDERUM
9	BYERNE
14	DET ÅBNE LAND
16	KYST OG STRAND

Forord

KL arbejder under overskriften "Danmark i forandring" i to spor. Dels sættes der fokus på, hvordan der kan sikres bedre rammer for vækst og udvikling lokalt og dermed, hvordan kommunerne også sammen kan styrke væksten i Danmark som helhed. Dels fokuseres på det faktum, at folk og virksomheder bevæger sig fra landet og imod byerne og på konsekvenserne af denne tendens.

Med dette løsningskatalog kommer KL med 32 helt konkrete bud på, hvordan planloven, miljøbeskyttelsesloven og naturbeskyttelsesloven kan ændres så kommunerne mere målrettet kan sikre lokal vækst og udvikling samt en bedre balance i Danmark.

Der lægges op til et grundlæggende paradigmeskifte i planlægningen. Målet er en planlægning, der passer til nutidens og fremtidens udfordringer, og som forholder sig til, hvad vi vil med vores byer, landskaber og landområder samt vores kyster og strande.

Vi skal væk fra, at planlægningens formål primært er at regulere vækst uagtet, hvilken kontekst vi planlægger i. Vi skal i stedet have en planlægning, der gør det muligt at sætte rammer for væksten de steder, hvor dét er udfordringen, og som understøtter udviklingen og kvaliteten de steder, hvor der er stagnation eller tilbagegang.

En meget tung regulering i de områder, hvor der i dag og fremover sker en nettoreduktion af bebyggelsen, er udtryk for en forældet tankegang. Vi skal naturligvis stadig gøre os umage, men vi skal bruge kræfterne på det rigtige, nemlig at skabe kvalitet, fremfor kun at have fokus på at forhindre noget, der alligevel ikke sker.

Samtidig skal vi videreudvikle mulighederne for en fortsat målrettet, men også mere nuanceret og fleksibel planlægning i de områder, hvor vi fremover skal finde plads til mere og flere. Dette fordrer nye og mere agile samspil i lovpakken af planlægning, boligregulering, miljøhensyn, grundvandsbeskyttelse osv. Og det kræver et meget tættere samspil med private aktører og borgerne for både at sikre og videreudvikle værdierne i byerne og de større vækstcentre.

Med oplægget lægges der også op til et skifte henimod en lovgivning, der i højere grad end i dag baseres på et princip om udstrakt lokaldemokratisk handlerum og kompetence. Dette er helt i tråd med hensigterne med de større og fagligt bæredygtige kommuner, som vi fik med strukturreformen.

Dels giver det høj demokratisk legitimitet i de konkrete beslutninger, der træffes. Dels vil lokalt baserede beslutninger og det medfølgende store ansvar for balancen mellem beskyttelse og benyttelse styrke en fremtids- og løsningsorienteret tilgang til planlægningen.

Løsningerne udspringer af det barrierecatalog, som KL lancerede i forbindelse med økonomiforhandlingerne i 2014. Det beskrev en række konkrete eksempler på, hvordan lovgivningen og administrationen bliver en barriere for vækst og udvikling. Såfremt de konkrete forslag i dette katalog gennemføres, er vi nået et godt stykke af vejen til at få løst disse udfordringer.

Vi vil gerne invitere alle relevante aktører til at debattere oplægget, så vi sammen kan skabe de bedste, moderne rammer for kommunernes fysiske planlægning.

God fornøjelse!

Med venlig hilsen



Martin Damm



Kristian Wendelboe

Indledning

Dette løsningskatalog lægger op til et grundlæggende paradigmeskifte i planlægningen. Vi skal i væk fra, at planlægningens formål primært er at regulere vækst uagtet hvilken kontekst vi planlægger i. Vi skal i stedet have en planlægning der regulerer, hvor der er vækst og understøtter hvor der er stagnation eller tilbagegang. Og vi skal frem for alt have et langt større lokalpolitisk råderum på planområdet.

Der er i dag to generelle hovedudfordringer i forhold til kommunernes fysiske planlægning:

- Kommunalbestyrelserne har med den nuværende planlovgivning og den tilhørende administrative praksis ikke den nødvendige adgang til at sikre, at den lokaldemokratiske involvering og legitimitet til enhver tid omsættes som fortjent og slår igennem i afbalanceret og progressiv planlægning. Der er således brug for større lokalpolitisk handle- og råderum på planområdet.
- Den statslige regulering og udmøntningen heraf, har med baggrund i centraliserings- og standardiseringsbestrebelse mistet fokus på muligheder og løsninger. Nærhed og konkret dialog med det lokale skøn i centrum er desværre lidt for ofte erstattet af både juridisk og fagteoretisk armlængde og mistillid fra centralt hold.

De aktuelle udfordringer skal matches af en tidssvarende lovgivning

Den nuværende lovgivning afspejler på væsentlige punkter en historisk og tilbageskuende tilgang til reguleringen af arealer og miljøforhold.

Planloven blev i sin vorden tænkt som et svar på især provinsbyernes vokseværk gennem i 1960'erne og 70'erne og fik blandt andet som mål at begrænse unødigt inddragelse af bar mark til byvækst.

Byerne

I de større byer foregår det meste af udviklingen i dag gennem omdannelse af den eksisterende by. Byomdannelse er derfor en langt mere kompleks opgave, der fordrer helt andre planprocesser og regulering end tidligere.

Vi er derfor nødt til at gentænke måden hvorpå vi regulerer støjpåvirkninger, grundvandsbeskyttelse, boligforhold mv. hvis vi skal gøre byerne tættere, sikre plads til flere borgere samtidig med at erhvervslivet forsat skal have gode vilkår for udvikling.

Planloven styrer også kommunernes placering af detailhandelsbutikker. Argumentet er, at bestemmelserne skal sikre, at detailhandlen bidrager til levende og attraktive byer.

Men udviklingen i blandt andet internet-handlen, forbrugeradfærd og indkøbsmønstre er i dag fundamentalt anderledes end for blot otte-ti år siden.

Det virker umoderne og barriereskabende med en lovgivning, der insisterer på at regulere en detailhandelsstruktur, som for længst er på vej i en anden retning og som lægger op til, at levende bymidter kun kan sikres og skabes på én måde.

Det åbne land

Også i det åbne land har en regulering, der primært sigter på at begrænse unødigt byvækst og sikre optimale rammer for primært landbruget, i høj og indlysende grad overlevet sig selv. Som det er tilfældet i byerne, er udfordringerne og mulighederne i dag nogle helt andre end for 40 år siden.

Hertil hører også at få ryddet op dér, hvor forfaldet sætter sine spor og sikre attraktive og fremtidsorienterede landområder og landsbyer, der modsvarer den nutidige drøm om livet på landet. Desuden er der brug for en diskussion af, hvilke typer af erhverv, der i fremtiden skal have lov at udfolde sig i det åbne land og hvordan.

Kysterne

Den nuværende lovgivning om kystplanlægning og naturbeskyttelse lægger særlig vægt på at friholde de åbne kyster for unødigt byggeri.

Kommunerne er helt enige i målet om at beskytte de åbne kyster. Synspunktet er blot, at den kystturisme, som de kystnære byer i høj grad skal leve af, har vanskelige vilkår for at udvikle sig og skabe fornyet vækst.

Den nuværende lovgivning afspejler ikke, at kystturismen, af helt indlysende grunde, er helt afhængig af kysten, vandet og adgangen hertil på samme måde som adgangen

til havne er afgørende for fiskerierhvervet, og det åbne land er det for landbruget.

Planloven giver ikke tilstrækkelig vide rammer for udviklingen af de mange byer, der ligger tæt på vandet eller endda lige i vandkanten. Det betyder for flere byers vedkommende, at de ikke kan udnytte ellers store potentialer for attraktiv boligudvikling og ny turismerelateret vækst.

Revisionen af kystlovgivningen skal ske i respekt for, at det grundlæggende turismeprodukt som de åbne kyster er, bevares til gavn for både turismen og for de borgere der bor tæt på.

For hele den fysiske planlægning gælder, at der er behov for en kritisk gennemgang af hele det nuværende lovkompleks og det tankesæt, den repræsenterer. Vi skal diskutere, om planloven og de tilstødende lovgivninger er rigtigt skruet sammen, så de giver kommunerne det bedste grundlag for lokalt at håndtere alle de ovenstående udfordringer?

Mere lokalpolitisk råderum i planlægningen

Med opgave- og strukturreformen fik Danmark et nyt kommunalt landkort. Kommunerne blev større og mere robuste og fik ved samme lejlighed flere nye planlægningsopgaver.

De reelle styringsmuligheder er dog ikke fulgt med, idet den statslige indsigelsesret ift. den kommunale planlægning er ganske omfattende og sker via Naturstyrelsens varetagelse af de statslige interesser.

Den politisk funderede indflydelse på den danske planlægning er, set fra en kommunal udsigtspost, blevet eroderet siden kommunalreformen.

De nationale interesser er blevet omsat og udvidet til et alt for omfattende, komplekst "lovforklende" vejledningsapparat, som ofte sætter det lokale skøn under regel, og i alt for høj grad fører til uønsket central detailregulering. En udvikling, der ikke synes at ligge i tråd med lovgivers overordnede intention.

Der bør derfor på langt flere områder gives udstrakt lokaldemokratisk handlerum og kompetence, som det også var hensigten med de større og fagligt bæredygtige kommuner, som vi fik med strukturreformen.

Det vil dels give høj demokratisk legitimitet i de konkrete beslutninger, der træffes. Dels vil lokalt baserede beslutninger og det medfølgende store ansvar for balancen mellem beskyttelse og benyttelse styrke en fremtids- og løsningsorienteret tilgang til planlægningen.

Den standardiserede og noget snævre planjuridiske tilgang skal afløses af en langt mere fleksibel og dialogbaseret ditto mellem de udførende og tilsynsførende myndigheder. Og den direkte politiske indflydelse skal have langt bedre kår, end tilfældet er i dag.

En decentralisering af afgørelseskompetencerne på langt flere elementer af planlovens centrale områder betyder langt fra "anarki" eller uhensigtsmæssig deregulering. Det har kommunerne ingen interesse i. Tværtimod. Redskaberne i planloven og de tilstødende lovgivninger er vigtige for kommunernes muligheder for at sikre den ønskede udvikling i den enkelte kommune og balance imellem de forskellige hensyn. Planloven skal derfor styrkes og moderniseres, så den lever op til de aktuelle krav og udfordringer, den skal bidrage til at håndtere.

En gennemførelse af de 32 forslag, der præsenteres i det følgende, vil hjælpe os godt på vej. Forslagene er inddelt i fire temaer med tilhørende løsningsforslag – politisk råderum, byerne, det åbne land og kyst og strand.

Politisk råderum

Den politisk funderede indflydelse på den danske planlægning er eroderet siden kommunalreformen. Der er brug for en højere grad af demokratisk legitimitet i de konkrete beslutninger, der træffes med henblik på at styrke en fremtids- og løsningsorienteret tilgang til planlægningen.

01

Mere lokalpolitisk råderum i planprocesserne

I dag har staten ved naturstyrelsen indsigelsesret på kommunernes overordnede kommuneplanlægning, alle lokalplaner samt en del af den sektorplanlægning, der foregår i kommunerne.

Der er behov for et markant skifte i den måde, staten varetager de nationale interesser, herunder ikke mindst detaljeringsgraden af varetagelsen. Der bør fremadrettet udelukkende være fokus på de overordnede linjer og udviklingsspor i kommuneplanen.

Lokalplanlægningen er kommunens konkrete udmøntning af den allerede vedtagne udvikling i kommuneplanerne. Derfor foreslår KL, at staten fremover ikke har indsigelsesret i forhold til kommunernes lokalplaner.

02

En ændret samarbejdskultur i de statslige styrelser

Det nuværende samarbejde mellem staten og kommunerne opleves af mange kommuner som vanskeligt. Særligt i den seneste kommuneplanrevision har der været en voksende frustration over samarbejdet, herunder processerne og de konkrete resultater der er opnået.

KL foreslår derfor, at Miljøministeriet iværksætter konkrete initiativer, der kan sikre et bedre samarbejde mellem stat og kommuner omkring udviklingen af Danmark.

Initiativerne bør også adressere en statslig forvaltningskultur, der i kommunernes øjne har for ensidigt fokus på håndhævelse og kontrol. Der bør fremover være langt mere fokus på at se muligheder og give bidrag til gode lokale løsninger.

Byerne

Vi skal udvikle mulighederne for en fortsat målrettet, men også mere nuanceret og fleksibel planlægning i de områder, hvor vi fremover skal finde plads til mere og flere. Dette fordrer blandt andet nye og mere agile samspil i lovpakken af planlægning, boligregulering, miljøhensyn, grundvandsbeskyttelse mv.

03

En generel revision af detailhandelsbestemmelserne

Der sker en løbende afvikling også af detailhandlen i de tyndt befolkede områder. I disse områder har man i stedet stigende fokus på, hvordan man kan redefinere det gode liv, efter at mange offentlige og private aktiviteter er trukket mod de større byer.

Det betyder samtidig, at detailhandelsaktiviteterne koncentrerer sig i de større og mellemstore byer. Men med de nuværende regler omkring udlæg til større udvalgsvarebutikker, har de mellemstore byer ikke tilstrækkelig mulighed for, at understøtte en hensigtsmæssig detailhandelsudvikling.

For det første kan der i byer med over 40.000 indbyggere ikke udlægges arealer til udvalgsvarebutikker på over 2000 m² udenfor bymidten.

For det andet kan der i byer under 40.000 indbyggere heller ikke placeres udvalgsvarebutikker på over 2000 m² indenfor bymidten.

Problemet med den nuværende regulering er dels, at grænsen på max. 2000 m² udvalgsvarebutikker tager afsæt i en forældet forestilling om, hvilke butikskoncepter der er interessante at investere i. Dels at de

relativt store, regionale vækstcentre ikke kan tilbyde arealer udenfor bymidterne til placering af større udvalgsvarebutikker på trods af, at der findes et marked i form af privat investeringsvillighed.

KL foreslår, at der igangsættes en revision af detailhandelsbestemmelserne med særligt henblik på en justering af reglerne vedr. grænsen på 2000 m² for udvalgsvarebutikker i og udenfor bymidten. Desuden bør der kigges på den nuværende regulering af rummeligheden indenfor i de enkelte detailhandelsområder.

04

En detailhandelslovgivning der følger med udviklingen i internethandel

Alle virksomheder med salg til private er i dag omfattet af planlovens detailhandelsbestemmelser og skal indplaceres i bymidterne eller i bycentre.

Dette skaber nogle uhensigtsmæssigheder i forhold til den stigende internethandel, hvor der ofte er tale om hybridkoncepter med internethandel, engrosvaresalg samt salg til private. Selvom disse butikskoncepter kun har et begrænset salg til private, "rammes" de af planlovens krav om indplacering i bymidten eller bydelscentre.

KL foreslår, at bestemmelserne ændres, så butikker med et begrænset salg til private ikke defineres som en detailhandelsbutik, og dermed kan etablere sig i for eksempel et dertil egnet erhvervsområde.

05

Alle varer er potentielt pladskrævende i en moderne detailhandel

I dag er særligt pladskrævende varer undtaget fra kravet om at skulle placeres i bymidten eller i et center. Det skyldtes, at denne gruppe varer forventes at kræve mere lagerplads end andre varer.

Måden, der drives detailhandel på, udvikler sig imidlertid hele tiden. En cykelhandler i dag er for eksempel ikke det samme, som en cykelhandler var for 30 år siden. Der er sket en udvikling i retning af mere sammensatte, butikskoncepter, hvor der i samme butik sælges en bred vifte af produkter lige fra møtrikker til tryk-tanke. Sådanne butikskoncepter kræver plads, hvis investeringen skal være attraktiv. Betegnelsen "særligt pladskrævende" har derfor overlevet sig selv i moderne detailhandel.

I stedet foreslår KL, at loven giver mulighed for en konkret vurdering på lokalt niveau af det enkelte butikskoncept med

udgangspunkt i lagerbehov, forventet trafik, størrelse mv. helt uafhængig af, hvilke varer der forhandles.

06

Udpegning af bymidter frem for statistiske beregninger

I dag afgrænses bymidternes detailhandelsområder ud fra en særlig lovbestemt statistisk metode. Metoden skaber en række paradoksale afgrænsninger, men kan ikke fraviges.

Der bør i stedet kunne foretages en egentlig udpegning af bymidten, som man kender det fra andre plantemaer. Der kan forsat opsættes konkrete kriterier og vilkår for udpegningen, og bymidten kan forsat knyttes på kommuneplanen og følges af redegørelser mv.

Regler, redegørelse og vilkår bør i højere grad knyttes op på, hvordan der kan skabes værdi i det pågældende område, og på hvordan bymidten spiller sammen med den øvrige udvikling af byen.

KL foreslår, at der sker en lokal udpegning af bymidter, som erstatter de nuværende statistiske beregninger.

07

Afstanden mellem enkeltstående butikker bør fastlægges af den enkelte kommune

Enkeltstående butikker skal jf. praksis placeres minimum 500 meter fra hinanden.

KL foreslår, at der i kommuneplanen gives mulighed for, at kommunen kan redegøre for, hvordan man ønsker, at der skal ske en placering af enkeltstående butikker inden for de enkelte områder i kommunen.

Placeringen af enkeltstående butikker vil herigennem kunne tage afsæt i de konkrete

forhold i den enkelte by, dvs. ud fra et planmæssigt skøn af hvad der fremmer en hensigtsmæssig detailhandelsstruktur.

Lokalplanredskabet og fleksibel planlægning

Lokalplaner og lokalplanredskabet spiller en væsentlig rolle for udviklingen og omdannelsen af byerne. At lave en lokalplan tager tid, nærmere bestemt i gennemsnit mellem 8-14 måneder, afhængig af den konkrete sag.

Det er vigtigt for byernes udvikling at kunne tilvejebringe det nødvendige plangrundlag hurtigt og effektivt. Det gælder særligt i de større byer, hvor der er relativ høj anlægsaktivitet. KL foreslår derfor følgende ændringer:

08

Mulighed for midlertidig anvendelse

Planlægning laves med et områdes langsigtede anvendelse for øje. Men i mange omdannelsesprocesser er der et stort behov for at integrere aktiviteter af en mere midlertidig karakter, mens omdannelsen foregår. Det kunne for eksempel være tidsafgrænsede kultur og fritidsaktiviteter, midlertidige parkeringsmuligheder mv.

Midlertidige anvendelsesmuligheder er desuden relevante i forhold til mere sæsonbetonede aktiviteter i områder med behov for udvikling af for eksempel et turismepotentiale.

Som planloven er i dag, er der ikke hjemmel til at planlægge for midlertidig anvendelse af et område.

KL foreslår, at planloven ændres med henblik på, at kommuner i forskellige sammenhænge får mulighed for at give tilladelse midlertidig anvendelse i allerede planlagte områder.

09

Kortere processer med lokalplantillæg

Hvis et konkret projekt kræver en ændring af lokalplanen, skal der, som reglerne er i dag, vedtages en ny lokalplan, selvom en ændret anvendelse ikke medfører væsentlige forandringer for området.

I et igangværende frikommuneforsøg i Viborg kan kommunen gennemføre mindre ændringer af lokalplaner efter minimum 14 dages orientering af parter og naboer samt offentliggørelse. Ændringen udarbejdes som et tillæg til lokalplanen, der vedhæftes denne som bilag, eller indarbejdes i digitale lokalplaner, således at disse altid er opdaterede.

KL foreslår, at planloven ændres, så lokalplantillæg fremover bliver en mulighed for alle kommuner.

10

Mulighed for en mere dynamisk byplanlægning

Nogle kommuner har et ønske om i højere grad at anvende kommuneplanrammer eller rammelokalplaner/helhedsplaner som det styrende plandokument for byudviklingen.

Det medfører imidlertid meget lange processer, når der efterfølgende også skal lave en byggeretsgivende lokalplan med samme proces- og høringskrav som rammelokalplanen.

Det foreslås derfor, at der gives mulighed for med udgangspunkt i kommuneplanrammerne eller en rammelokalplan at give en tidsafgrænset byzonetilladelse til konkrete byudviklingsprojekter, fremfor at der udarbejdes en byggeretsgivende lokalplan.

11

Kortere processer ved almindelige lokalplaner samt kommuneplantillæg

De nuværende høringsregler vedr. lokalplaner og de (ofte) tilhørende kommuneplantillæg er lavet i en tid hvor kommunikation foregik på andre måder end i dag. Digitalisering og brug af internettet bør give mulighed for at nedsætte den generelle høringsperiode for lokalplaner samt kommuneplantillæg.

KL foreslår derfor, at høringsperioden nedsættes fra minimum 8 uger til minimum 4 uger, for lokalplanforslag samt for forslag til de kommuneplantillæg, der efter loven ikke kræver forudgående høring, fordi der kun er tale om mindre ændringer af kommuneplanens rammedel.

12

Fokus på byudviklingen i hver enkelt by

I dag er den statslige praksis på kommuneplanområdet flere steder således, at kommunen, for at få lov til at udlægge arealer til byudvikling ét sted i kommunen, skal reducere allerede kommuneplanlagte byudviklingsarealer et andet sted i kommunen.

Dette er meget uhensigtsmæssigt, idet én by i den ene ende af kommunen kan begrænses af, at en by i den anden ende af kommunen får udviklingsmuligheder. Også selvom byudvikling godt kan finde sted i begge byer på grund af for eksempel stor afstand mellem dem.

KL mener, at denne praksis bør ophøre, og der bør i stedet tages udgangspunkt i en konkret afvejning ift. den enkelte by.

13

Lokalplanredskabet skal bevares som et centralt kommunalt styringsredskab

I foråret 2014 vedtog regeringen, at det skulle undersøges, hvorvidt kommunernes muligheder for via lokalplanerne at regulere bebyggelsesprocenter, bygningshøjde og æstetik udgjorde en barriere for blandt andet byggeriet standardiseringsmuligheder.

Sammenhængen mellem byggeriets standardiseringsmuligheder og bestemmelserne i kommunernes lokalplaner om æstetik, bebyggelsesprocent og bygningshøjde fremstår dog uunderbygget.

Da reguleringsmuligheder i lokalplanredskabet er helt centrale for kommunernes mulighed for at regulere væsentlige dele af det byggede miljø til gavn for både byernes indbyggere samt investorer, mener KL at yderligere spekulationer om at reducere reguleringsmulighederne på dette område skrinlægges.

14

Forbedret adgang til lokalplansoplysninger for offentligheden

Kommunerne har et ønske om at kunne fremvise deres lokalplaner i en fuld digital visning i et samlet statsligt it-system.

Fordelene ved fuldt digitale lokalplaner er blandt andet, at virksomheder, ejendoms-mæglere, borgere og andre interessenter med behov for at kunne tilgå lokalplansoplysninger på en hurtig og oversigtelig måde vil få væsentlig bedre mulighed herfor.

Fuldt digitale lokalplaner indebærer derfor et væsentligt moderniseringspotentiale for hele den borger- og erhvervsrettede del af planlægningen.

KL foreslår derfor, at der hurtigst muligt findes en løsning, der sikrer, at lokalplanerne fremadrettet kan indberettes til staten i en fuld digital form.

15

Planlægning for almene boliger via lokalplaner

I efteråret 2014 blev det besluttet, at de byer, der måtte ønske det, bør kunne planlægge for op til 25 pct. almene boliger i deres lokalplaner. Lovændringen forventes vedtaget af Folketinget i løbet af foråret 2015.

Muligheden for med lokalplanredskabet at sikre en bedre sammenhængskraft i de større byer, er væsentlig og bør derfor bevares som en permanent mulighed for de kommuner, som ønsker at benytte sig heraf.

Støj og byomdannelse

Mange store og mellemstore byer omdanner i disse år de delvist udjente eller ikke udnyttede industriområder til nye blandede formål, herunder boliger.

Et vigtigt samfundsmæssigt hensyn i planlægningen er at forebygge sundhedsskadelige støjgener. Som udgangspunkt er der derfor forbud mod at udlægge områder, der i dag er støjbelastede, eksempelvis industriområder, til formål, der anses som støjfølsomme, eksempelvis beboelse eller kontor erhverv, såfremt disse ikke kan sikres mod støjen.

Mulighederne for fornuftige byomdannelsesforløb særligt i områder med tæt by er dog begrænsede med det nuværende regelsæt vedr. støj. KL foreslår derfor følgende ændringer:

16

Nye muligheder inden for byomdannelsesområderne

Mange kommuner ønsker at få muligheder for at planlægge for mere blandede områder med en tættere sameksistens af forskelligeartede funktioner, end det er muligt at gøre i dag.

KL mener derfor, at det nuværende regelsæt bør ændres, så kommunen selv kan definere de nærmere, lidt lempeligere spilleregler for miljøpåvirkninger inden for sådanne områder. Dette kan ske via en lokalplanlægning, som samtidig åbner for midlertidig anvendelse.

17

Støjvejledningerne skal revideres

Miljøbeskyttelsesloven og støjvejledningens grænseværdier er ophøjet til nærmest ufravigelige krav via de konkrete klagenævnsafgørelser. Det betyder reelt, at de vejledende støjgrænser har fået bekendtgørelsesstatus uden mulighed for at varetage konkrete lokale skøn i de ofte komplekse byomdannelser, der finder sted i disse år.

KL mener derfor, at de vejledende grænseværdier bør gennemgås med henblik på en vurdering af hvilke grænseværdier, der er ufravigelige og derfor skal implementeres på bekendtgørelsesniveau, samt hvilke (eventuelt intervalbaserede) grænseværdier der kan fastholdes på vejledningsniveau med mulighed for lokale skøn.

18

Bedre muligheder for at bygge almindelige altaner

Som støjreglerne er i dag, kan der mange steder i byerne ikke opføres altaner, uden at disse skal pakkes ind i støjskærmende, men også meget skæmmende materialer.

Dette er et problem, fordi det er en stor kvalitet for disse boliger at have altaner, uanset at disse ikke overholder støjgrænserne i samtlige af døgnets 24 timer. KL foreslår derfor, at der gives adgang til, at kommunen kan tillade opførelse af almindelige altaner i bymæssig bebyggelse tæt på for eksempel havne.

Der skal selvfølgelig fortsat sikres tilstrækkelige udendørs opholdsmuligheder for beboerne på ikke-støjbelastede arealer. Dette er en helhedsvurdering som kommunerne er stand til at varetage lokalt.

En lovændring på dette punkt begrænser ikke virksomhedernes udviklingsmuligheder.

19

Reglerne for beregning af indendørs støj skal ændres

I dag skal indendørs støjberegning foregå med åbne vinduer.

Med udgangspunkt i, at alle bymæssige boliger i dag opføres med et mekanisk ventilationsanlæg, er baggrunden for overhovedet at stille krav, om, at det indendørs støjniveau skal beregnes med åbne vinduer, bortfaldet.

KL foreslår derfor, at beregningsmetoden i miljøstyrelsens vejledninger ændres til at være en metode, hvor der igen beregnes med lukkede vinduer.

Planlægning i områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD) mm.

Danmark har rigtig mange grundvandsressourcer. Områderne dækker i alt ca. 35 pct. af Danmarks samlede areal, og i nogle kommuner udgør de 100 pct. af kommunens areal.

Nogle af de steder, hvor der findes særlige drikkevandsinteresser (OSD) er langs det østjyske bybånd samt på store dele af Sjælland og Fyn. Det er samtidig steder, hvor der er væsentlige byudviklings- og erhvervsinteresser.

Der er gode grunde til at anlægge et forsigtighedsprincip, når det handler om grundvandsbeskyttelse. Men kommunerne oplever, at den nuværende statslige administrationspraksis ifm. med kommunernes planlægning i disse områder har fået et urimeligt stort omfang, samtidig med at de miljøfaglige begrundelser for den skærpede administrationspraksis mangler evidens og transparens. KL foreslår derfor følgende ændringer:

20

Væk med unødigt administration, når der planlægges i grundvandsområder

I dag skal kommunerne lave temmelig omfattende redegørelser for selv begrænsede ændringer i anvendelsen af områder med særlige grundvandsinteresser. Redegørelseskravene i det nuværende administrationsgrundlag bør i stedet tilpasses de enkelte områder og den enkelte aktivitet.

KL foreslår derfor, at i tilfælde hvor der for eksempel er tale om mere miljørigtig anvendelse eller udelukkende bagatelagtige ændringer i det eksisterende, bør redegørelseskravene frafaldes.

21

Regulering af virksomheder skal ske via miljøbeskyttelsesloven

Det bør undersøges, om en stor del af den nuværende regulering kan ske mere hensigtsmæssigt via miljøbeskyttelsesloven.

Miljøbeskyttelsesloven er det sted, hvor virksomhedernes potentielt miljøskadelige virkninger vurderes, og der er i miljøbeskyttelsesloven mulighed for at stille betingelser for produktionen.

Fordelen for virksomhederne ved sådan en model er, at der via en regulering i miljøbeskyttelsesloven bliver mulighed

for at tillade etablering eller omstilling af produktionen, såfremt de kompenserede foranstaltninger integreres fremfor som i dag, at virksomheden nærmest på forhånd modtager et afslag på enten nyetablering eller omstilling på grund af særlige drikkevandsinteresser.

22

Mere miljøfaglig evidens og transparens

Den nuværende regulering baserer sig på mangelfuld viden om, hvordan for eksempel byudvikling og konkrete virksomhedstyper påvirker grundvandet.

Der skal derfor tilvejebringes mere viden om, hvilke anlægstyper der udgør en trussel for grundvandet.

Med en så omfattende regulering på områder med væsentlig betydning for kommunernes udviklingsmuligheder samt muligheder for at skabe vækst og beskæftigelse, bør den faglige viden være både opdateret og offentlig tilgængelig.

Områder med Særlige Drikkevands interesser (OSD) i Danmark



Det åbne land

En regulering af det åbne land, der primært sigter på at begrænse unødigt byvækst og sikre optimale rammer for primært landbruget, har i indlysende grad overlevet sig selv. Som det er tilfældet i byerne, er udfordringerne og mulighederne i dag nogle helt andre end for 40 år siden, nemlig at sikre synergi og kvalitet.

Spørgsmålet om, hvordan vi som samfund ønsker, at det åbne land skal udvikle sig i de næste årtier, er højaktuel. Det er derfor vigtigt på såvel lokalt som nationalt niveau at få taget hul på den mere overordnede dialog herom.

Dialogen bør omfatte en mere grundig debat om, hvilken rolle planlægningen som ét af flere redskaber kan og bør spille ift. at understøtte udviklingen.

I denne sammenhæng sættes med afsæt i KL's barrierekatolog særligt fokus på to områder i det åbne land, hvor kommunerne oplever sig udfordret af den nuværende lovgivning og administrationen heraf. Det gælder hhv. sanering af bygningsmassen og mulighederne for at tillade øvrige erhverv, dog med undtagelse af forslag nr. 23 der sigter på kommunernes mere generelle planlægningsmuligheder i det åbne land.

For begge emner gælder, at der er et stort ønske om et større lokalpolitisk råderum til at foretage de nødvendige afvejninger af, hvordan udviklingen og omdannelsen af det åbne land skal ske i netop deres område. KL foreslår derfor følgende ændringer:

23

Mulighed for at kunne foretage en helhedsorienteret og sammenhængende planlægning i det åbne land

Udviklingen i det åbne land influeres af en række modsatrettede interesser, og kommunerne har meget forskellig grad af planlægningsmæssig indflydelse på, hvordan disse udspiller sig.

Samtidig er de nuværende planlægningsmuligheder indføjnet i planloven drypvis og uden sammenhæng til øvrige ændringer i reguleringen af eksempelvis landbrugserhvervet.

Konsekvensen af begge disse forhold er blandt andet, at mulighederne for en sammenhængende og helhedsorienteret kommunal planlægning i det åbne land er væsentligt begrænsede med den nuværende lovgivning.

Kommunerne vil derfor gerne kunne planlægge mere sammenhængende og helhedsorienteret for hvilken udvikling, der skal kunne ske, i de forskellige dele af det åbne land.

En sådan planlægning ville skabe mere klare rammer for det åbne land til forskellige anvendelser såsom energiproduktion, natur, bosætning, intensiv landbrugsdrift mv. og

vil på denne måde kunne styrke både benyttelsen og beskyttelsen i det åbne land.

KL foreslår derfor en ændring af planloven der giver kommunerne mulighed for at foretage en mere helhedsorienteret planlægning for aktiviteterne i det åbne land.

24

Udpegning af omdannelses-zoner i det åbne land med en mere lempelig regulering

Fra andre kommuneplantemaer kendes udpegninger til særlige formål, senest udpegninger til store husdyrbrug og biogasanlæg samt de kommende naturudpegninger. Det foreslås, at der på kommuneplanniveau også bliver mulighed for at udpege omdannelsesområder for bosætning og mindre erhverv i det åbne land.

Udpegningen skal give mulighed for, at der inden for de konkrete områder via landzone-tilladelser kan ske en regulering af byggeri og mindre erhverv med udgangspunkt i et regelsæt, der er betydeligt mere rummeligt, end tilfældet er i dag.

Det betyder helt konkret, at en række byggerier og tiltag, der ikke kan tillades i dag, skal kunne tillades inden for de udpegede omdannelsesområder.

Det kunne eksempelvis handle om at ændre de nuværende grænser for udvidelser og forskydninger af landsbyer, udstykning og jordfordeling, der muliggør byggeri længere væk fra landsbyen, ombygninger og tilbygninger til eksisterende boliger i det åbne land, boligernes størrelse osv.

Udpegningsen på kommuneplanniveau vil til gengæld sikre, at kommunen foretager de nødvendige afvejninger ift. de øvrige arealinteresser i landzonen med henblik på, at der investeres med omtanke og under hensyn til øvrige nuværende og fremtidige aktiviteter.

Forslaget betyder også, at den mere detaljerede og tidskrævende lokalplanlægning, der ofte ikke står mål med de konkrete bosætningsinteresser, kan undlades, så længe kommunen administrerer zonen med udgangspunkt i kommuneplanen.

KL foreslår, at der på kommuneplanniveau bliver mulighed for at udpege omdannelsesområder for bosætning og mindre erhverv i det åbne land.

25

Hurtig og smidig overførsel fra landzone til byzone

Planloven kræver i dag, at der udarbejdes en lokalplan, når der skal ske overførsel af områder fra landzone til byzone.

I Viborg Kommune gennemføres i øjeblikket et frikommuneforsøg, hvor kommunen uden en lokalplan, men alene ved et kommuneplantillæg, kan overføre arealer i mindre byer, der allerede er udlagt i kommuneplanen.

Fordelen er blandt andet, at byrådet på denne måde kan imødekomme konkrete ansøgninger, samt give mulighed for udvikling og herved fremme vækst – særlig i mindre bysamfund. Forslaget vil desuden medføre en afbureaukratisering, idet kommunen undgår at lave lokalplaner, der udelukkende laves med zoneoverførsel for øje.

KL foreslår, at planloven ændres, så alle kommuner får mulighed for hurtig og smidig overførsel fra landzone til byzone. Muligheden bør gælde hele det åbne land, uafhængig af en eventuel udpegnings af omdannelseszoner.

26

En bredere vifte af erhverv i det åbne land

Med strukturudviklingen i landbruget og en betydelig interesse i at sikre mest mulig beskæftigelse, er det et voksende lokalpolitisk ønske at give mulighed for, at en bredere vifte af erhverv kan placeres i landzonen.

I dag er det sådan, at reglerne for etablering af ikke-jordbrugsmæssige erhverv er forskellige afhængig af hvilke type erhverv der er tale om, hvorvidt området hvor virksomheden ønsker at placere sig er "vanskeligt stillet", hvor mange ansatte den enkelte virksomhed har mv.

KL foreslår derfor, at det undersøges hvilke lovgivningsmæssige og administrative ændringer der kan muliggøre at kommunerne i højere grad end i dag kan tillade en bredere vifte af erhverv i det åbne land, både i og uden for landsbyerne.

27

Længerevarende landzone-tilladelser med ret til genopførelse af bygninger

Som planloven er i dag bortfalder byggeretten som udgangspunkt senest tre år efter, at et hus er revet ned.

For en del af de nedrivningsmodne huse gælder dog, at ejeren har en forventning om, at byggeretten på sigt vil have en værdi. For at bevare byggeretten rives ellers faldefærdige huse derfor ikke ned i det omfang, de burde.

KL foreslår derfor, at de kommuner der ønsker det, får mulighed for at give en stående landzonetilladelse med ret til genopførelse af huse efter nedrivning inden for en periode der går udover de nuværende 3 år.

28

En skrotningsordning for faldefærdige bygninger i landzonen

Et andet virkemiddel, der kunne give et incitament til at få fart i nedrivningen af faldefærdige boliger og muliggøre ny bosætning, er indførelsen af en boligskrotningsordning.

En ny boligskrotningsordning vil dels kunne give et incitament til at sætte fart i nedrivningen af faldefærdige og skæmmende bygninger i det åbne land, dels frigøre nye arealer til energiproduktion, landbrugsdrift eller lignende.

En sådan ordning skal give kommunen en planlægningsmæssig mulighed for, ved nedrivning af x antal forfaldne boliger, at give tilladelse til et mindre antal nye boliger med udgangspunkt i mere fleksible rammer for placering, udformning mv. end de nuværende.

Ordningen skal knyttes til den enkelte kommune eksempelvis i form af et slags puljeregnskab, der løber over flere år. Nedrivning og nybyggeri skal ikke være afhængig af hverken samme fysiske placering eller knyttet på samme ejer, men kan selvfølgelig være det.

Anvendelsen af muligheden for nybyggeri, som en del af en skrotningsordning, kan evt. reserveres til de udpegede omdannelseszoner, jf. løsning 24.

KL foreslår, at det med afsæt i bl.a. skrotningsordningen for vindmøller undersøges, hvordan en skrotningsordning for faldefærdige bygninger i det åbne land kan udformes.

Kyst og strand

Kommunerne er helt enige i målet om at beskytte de åbne kyster. Vi er dog nødt til at få løst det problem, at den kystturisme, som de kystnære byer i høj grad skal leve af, har vanskelige vilkår for at udvikle sig og skabe fornyet vækst, blandt andet på grund af den nuværende lovgivning.

I regeringens "Vækstplan for Turisme" fra marts 2014 konstateres det, at antallet af udenlandske turister ved de danske kyster har været i konstant tilbagegang de seneste ti år.

Det konstateres tillige, at tilbagegangen i den udenlandske turisme blandt flere faktorer også skyldes en mangel på innovation og kvalitetsudvikling. I de sidste 25 år er der for eksempel kun investeret begrænset i nye anlæg, faciliteter, attraktioner, aktiviteter og oplevelser, som kunne have medvirket til at skabe ny vækst i kystturismen.

En væsentlig forudsætning for, at kommunerne kan løse deres del af opgaven med at understøtte en udvikling af kystturismen samt bidrage til vækst og udvikling i yderområderne, er en revision af naturbeskyttelsesloven og planloven på dette område.

Revisionen skal ske i respekt for, at det grundlæggende turismeprodukt som de åbne kyster er, bevares til gavn for både turismen og for de borgere der bor tæt på.

Det er KL's vurdering, at nedenstående forslag samlet set afspejler en afbalanceret, men også mere tidssvarende tilgang til udviklingen ved kysterne.

Der sættes her fokus på strandbeskyttelseslinjen og klitfredningszonen, som reguleres via naturbeskyttelsesloven samt kystnærhedszonen, som reguleres via planloven. KL foreslår følgende ændringer:

29

Nye muligheder for udvikling af de bynære strande og havne

Kommunerne ønsker, at de åbne kyststrækninger bevares som den store værdi, de er, for både lokale borgere og for dem, der kommer som turister.

Derfor foreslås en balanceret ordning, der gør det muligt at imødekomme det dokumenterede behov for flere turismerelaterede faciliteter gennem bedre rammer for udvikling af de bynære strande og havne, som i dag ofte er helt eller delvist underlagt strandbeskyttelsen.

Byernes strandområder og/eller havnearealer skal have mulighed for at udvikle sig til vigtige støttepunkter for sommerhusturister, ressortgæster mv., når disse ønsker at komme ind til bymæssig bebyggelse hvor der sker lidt mere. I og foran byerne skal der således være mulighed for at udvikle byerne med boliger, ferie- og fritidsanlæg og bespisning. Man skal kunne inddrage

tiloversblevne bygninger på havnearealerne og omdanne gamle pakhuse, fiskeskure og anlægge strandpromenader mv.

Der er store potentialer i at binde byerne og deres havne og strande sammen. Det kan realiseres på flere måder.

Én løsning er, at kommunerne inden for en given frist får mulighed for at søge Miljøministeren om, at den nuværende bynære strandbeskyttelseslinje ophæves. En sådan ansøgning kunne for eksempel ske på baggrund af en grundig dialog med de lokale interesser og en politisk beslutning i det enkelte byråd. På denne måde sikres en lokal forankring og en lokal afvejning af hensyn.

De bynære strande, hvor beskyttelsen løftes af, skal efterfølgende kunne indgå i kommunernes almindelige planlægning.

En anden løsning er, at den nuværende strandbeskyttelseslinje bevares intakt, men at Naturbeskyttelsesloven ændres således, at anlæg, der understøtter almene turismeformål, sidestilles med kystbeskyttelse, havnedrift mv., der i dag nyder en særlig status i loven.

KL foreslår, at naturbeskyttelseslovens strandbeskyttelse ændres på en måde, så den giver nye muligheder for udvikling af de bynære strande og havne.

30

Byudviklingsmuligheder i kystnærhedszonen

Begrænsningerne i kystnærhedszonen har konsekvenser for nogle byers muligheder for at enten at sanere, omdanne eller udvikle sig. Det gælder særligt i de kommuner, hvor den overvejende del af kommunens areal er omfattet af kystnærhedszonen.

Problemet opstår kort fortalt fordi langt fra alle aktiviteter og anlæg, der er behov for

i udviklingen af byerne, kan siges at have "en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse" for kystnær lokaliserings.

Byerne ligger i disse områder af historiske årsager, idet adgang til vand var en væsentlig forudsætning for udvikling, da byerne opstod.

En mulighed er, at der gives mulighed for, at kommuner i højere grad kan sondre mellem forskellene i kystlandskaberne og deres bevaringsværdi, således at de særligt værdifulde kystlandskaber udsættes

for særlig beskyttelse, mens mindre værdifulde kystlandskaber reguleres mindre restriktivt.

En anden mulighed er, at byerne inden for kystnærhedszonen får nogle udvidede muligheder for at udvikle og omdanne sig, uden krav om særlig begrundelse for kystnær placering.

KL foreslår, at kommunerne får bedre muligheder for byudvikling og byomdannelse i byer, der ligger i kystnærhedszonen.

Eksempel på strandbeskyttelseslinje foran byerne – Frederikssund



31

Flere små faciliteter, der understøtter natur- og friluftslivet ved standen

KL foreslår, at naturbeskyttelsesloven og administrationen heraf justeres med henblik på at sikre de nødvendige fysiske faciliteter, der understøtter et aktivt natur- og fritidsliv langs de åbne kyster.

Justeringen skal gælde projekter og anlæg, der ikke medfører markante ændringer i anvendelsen af områderne, men som skaber en kvalitet i den eksisterende anvendelse til eksempel i form af toiletter, opbevaring af friluftsgrej, det lille ishus mv.

De åbne kyststrækninger skal forsat bevare deres grundlæggende udtryk og derfor bør større anlæg og tiltag der væsentligt ændrer områdets karakter og anvendelse, først og fremmest reserveres til kystbyerne, jf. forslag 29.

32

Flere muligheder for eksisterende virksomheder indenfor strandbeskyttelseslinjen

Naturbeskyttelsesloven og den statslige administrationspraksis bør justeres, så den aktivt understøtter videre udvikling og modernisering i de eksisterende turismeanlæg, der hvor øvrige forudsætninger, såsom privat investeringsvilje, er på plads.

KL foreslår, at der igangsættes en drøftelse af, hvordan og i hvilket omfang udvikling og opgradering af eksisterende turismeanlæg skal bidrage til realiseringen af regeringens "Vækstplan for Turisme".



KL Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

T. 3370 3370
kl@kl.dk