

NOTAT

Barrierer for vækst i den fysiske planlægning

I dette notat præsenteres en række eksempler på, at rammerne for den fysiske planlægning udgør en barriere for, at kommunerne kan igangsætte initiativer, der understøtter vækst og bæredygtighed. Initiativer der har bred opbakning hos både politikere, borgere og virksomheder. Eksemplerne bør give anledning til en række overvejelser om, hvorvidt det eksisterende lovgrundlag skal revideres.

Er der den rette afvejning af hensyn til benyttelse og beskyttelse?

Erfaringen blandt kommunerne er, at det nuværende lovgrundlag ofte virker hindrende for en rimelig afvejning af benyttelses- og beskyttelseshensyn i den fysiske planlægning. I dette notat gives en række eksempler på, at hensynet til beskyttelse af bl.a. det åbne land, kyststrækninger og by- og landzoner i helt uforholdsmæssig grad begrænser kommunernes mulighed for gennem planlægningen at understøtte vækst og udvikling.

Er der den rette afvejning af hensyn til overordnet statslig styring og lokalt råderum?

I dag er kommunerne underlagt en meget detaljeret statslig styring af den lokale arealanvendelse. Notatet indeholder en række eksempler på, hvordan Naturstyrelsen samt Natur- og Miljøklagenævnet træffer afgørelser, som går imod kommunalpolitikernes, borgernes og erhvervslivets ønsker. Afgørelserne baserer sig ofte på en meget snæver tolkning af lovgivningen fremfor at basere sig på en helhedsvurdering af de miljømæssige og samfundsøkonomiske hensyn.

Understøtter loven, at kommunerne anvender ressourcerne rigtigt i den fysiske planlægning?

Erfaringer blandt kommunerne viser, at der er behov for at undersøge, om planloven i højere grad kan understøtte et hensigtsmæssigt resourcefor-

Den 12. maj 2014

Sags ID: SAG-2014-01589
Dok.ID: 1856613

BEM@kl.dk
Direkte 3370 3483
Mobil 2012 3650

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1/8

brug. Der gives i notatet eksempler på, hvordan lovgivningen indeholder meget detaljerede proces- og procedure krav, der medfører et betydeligt administrativt ressourceforbrug i kommunerne, som slet ikke står mål med den merværdi, der skabes i det fysiske miljø.

1. Ufleksible støjgrænser hæmmer integration af bolig og erhverv i byerne

Støjvejledningen fra 1984 er med til at sætte uhensigtsmæssige grænser for en dynamisk udvikling af byerne. Støj reguleres via Miljøbeskyttelsesloven. Selv om støjgrænserne er vejledende, så er de så indarbejdede i Natur- og Miljøklagenævnets praksis, at de ikke kan fraviges.

Esbjerg Kommune oplever i dag stor efterspørgsel efter boliger kombineret med lettere erhverv i nærheden af havnen. Folk synes, at det er et spændende miljø at bo i, men pga. de meget rigide støjgrænser, er det ikke muligt med de nuværende regler at planlægge en attraktiv og dynamisk udvikling i området mellem havn og by.

Når man planlægger fx boliger, der har et mindre udeareal eksempelvis en altan, så skal de forholdsvis lave støjgrænser for boliger også overholdes på dette udeareal. Det betyder, at der reelt skal være lige så stille på altanen, som der skal være inde i stuen. Erfaringen i kommunerne er, at de fleste mennesker, der vælger at bo i fx en lejlighed med altan og et fælles udeareal fx tæt på havnen, er indstillede på at acceptere lidt mere støj, så længe det ikke generer indenfor.

For virksomhederne betyder reglerne, at man udsættes for en meget restriktiv støjregulering, idet man i det erhvervsområde, hvor virksomheden er placeret, har tilladelse til at støje 70dB, mens man i forhold til et boligområde 5 km derfra alene må støje svarende til 45 dB. Det er for en del virksomheder svært at overholde disse krav.

2. Butikker med pladskrævende varer samt internetbaserede butikker ”presses ind” i bymidten

Bestemmelserne om hvilke *typer* af butikker, der kan placeres udenfor bymidten er i dag snævert reguleret via planloven. Men reglerne fremstår utidssvarende og ufleksible i forhold til de faktiske forhold i detailhandlen og borgernes og kommunernes ønsker.

Planlovens detailhandelsbestemmelser tilsiger, at arealer til butiksformål som hovedregel skal udlægges i den centrale del af en by eller bymidte, medmindre der er tale om ”særligt pladskrævende varegrupper”.

Loven indeholder derfor en udtømmende liste over hvilke varegrupper der anses for særligt pladskrævende, og som dermed ikke er omfattet af kravet om placering i en bymidte (og ej heller kravet om begrænsede butiksstørrelser). Det drejer sig fx om biler, lystbåde, planter, tømmer og byggematerialer mv.

Men der er i stigende grad butikstyper, der reelt har karakter af særligt pladskrævende varegrupper frem for almindelige udvalgsbutikker. Det gælder eksempelvis nogle typer af motorcykelbutikker, køkkenbutikker, cykelhandlere, store genbrugsbutikker og lignende. Som loven er i dag *skal* disse butikstyper placeres i bymidten, på trods af at mange kommuner oplever, at butikkerne ikke er særlig hensigtsmæssige at have i en bymidte.

Silkeborg Kommune er en af de kommuner, der ofte har oplevet udfordringer med at få placeret internetbaserede forretninger. Disse forretninger består ofte af kontor/lager kombineret med et mindre showroom. Det betyder, at deres pladsbehov er et andet end fx en traditionel cykelhandler eller legetøjsforretning. Internetbutikkerne genererer ligeledes en helt anden transport, idet varerne ofte fragtes væk i last- og varebiler. Som reglerne er i dag kan Silkeborg Kommune ikke give tilladelse til, at fx internetbaserede cykelhandlere eller sportsbutikker placeres uden for bymidten.

Dette er især beklageligt, fordi der i mange kommuner findes et stort antal tomme produktions- og lagerejendomme, der ikke efterspørges i samme grad som tidligere. Disse bygninger vil uden væsentlige ombygninger kunne anvendes til fx internetbaserede butikker, hvis kommunerne kunne give tilladelse til disse butikstyper i fx eksisterende erhvervsområder fremfor i bymidten.

3. Boliger i tilknytning til eksisterende bebyggelse

I Faaborg-Midtfyn Kommune ønskede en gruppe borgere at etablere 12 boliger på en forladt, gammel landbrugsejendom i kommunen. Boligerne skulle i kombination med et biodynamisk landbrug udgøre et bæredygtigt bofællesskab. Borgerne ønskede at rive den gamle, nedslidte ejendom ned og bygge en ny, tidsvarende bygning på samme matrikel.

Faaborg-Midtfyn Kommune var imidlertid bekendt med Natur- og Miljøklagenævnets meget stramme praksis i forhold til at give tilladelser til ”spredt bebyggelse i det åbne land”. Kommunen var derfor overbevist om, at en tilladelse vil blive afvist af nævnet.

Kommunen så sig derfor nødsaget til at afvise gruppens henvendelse på trods af, at kommunen vurderede, at der var tale om en hensigtsmæssig anvendelse af ældre ejendomme, som ellers kan være vanskelige at udnytte.

4. Nej til et nyt miljørigtigt asfaltværk i Holbæk Kommune

I Holbæk Kommune har asfaltfirmaet Colas et asfaltværk, som har ligget på sin nuværende placering i en landzone i en lang årrække.

Colas ønsker at rive den gamle bygning ned og bygge et moderne asfaltværk samme sted. Det nye værk vil have en større kapacitet og leve op til nogle langt skrappe miljøkrav end det gamle. Alt i alt vil et nyt moderne asfaltværk både være en økonomisk og miljømæssig gevinst for Holbæk Kommune.

Derfor har Holbæk Kommune igangsat planlægningen for et nyt asfaltværk. Naturstyrelsen har imidlertid gjort indsigelse mod planlægningen, da styrelsen ikke tillader ny planlægning for erhverv i landzone. Der ligger imidlertid allerede en asfaltfabrik på det pågældende areal, og planlægningen af det nye anlæg ville bl.a. give klare miljømæssige gevinster.

5. Sikring af flere almene boliger i byer med vækst

Tidligere skete byudvikling ofte ved hjælp af kommunalt opkøb af landbrugsjord. I dag sker byudviklingen hovedsageligt på tidligere erhvervsarealer i de eksisterende byer.

Arealerne ejes ikke af kommunerne, som dermed ikke har samme instrumenter til at styre byudviklingen, som man havde tidligere. Byudviklingen baseres derfor i høj grad på bygherrerens præmisser og prioriteringer, og kommunerne mangler redskaberne til at styre byudviklingen.

Københavns Kommune er eksempelvis ved at anlægge en helt ny, attraktiv bydel i Nordhavn, hvor 40.000 københavnere skal bo. Men byggegrundene skal ifølge lovgivningen sælges til markedspris, og så kan de almene boligselskaber ikke være med.

Siden 2011 har Københavns Borgerrepræsentation sat penge af til tilskud til 3.360 almene boliger. Der er derfor politisk vilje til at få opført mange almene boliger i København, men der er få redskaber til at sikre, at boligerne bliver opført i de dele af byen, der tjener den samlede by og dens sammenhængskraft bedst.

Som det er i dag giver planloven ikke mulighed for at sætte krav om ejerforhold, således at almene eller billige lejeboliger indgår på lige fod med bestemmelser om detailhandel, offentlige formål mm. Der er ej heller mulighed for at indgå udbygningsaftaler med grundejere, hvor man forpligtiges til at muliggøre et antal almene boliger.

6. Begrænsede muligheder for planlægningen i kystnærhedszonen

Kystnærhedszonen er et 3 km bånd ind fra kysten ind i landet, hvor placering af aktiviteter kræver en ”særlig planmæssige begrundelse for kystnærhed”. Det vil sige, at aktiviteter, der ikke forudsætter en nærhed til kysten, ikke må placeres i zonen.

Lolland Kommune er et eksempel på en kommune med betydelig kystlinje, og hvor kystnærhedszonen begrænser kommunens muligheder for at placere aktiviteter, da en meget stor del af kommunens areal ligger inden for denne zone. Hertil kommer, at mange større og mindre byer ligger i kystnærhedszonen, hvilket begrænser muligheden for at placere aktiviteter, der hvor borgerne bor.

Konkret har kommunen oplevet, at udlæg af nye arealer i kystnærhedszonen blev bremset, eksempelvis i forbindelse med godkendelse af lokalplanen for solceller i Rødby Fjord.

7. Nye boliger i kystnærhedszonen i vækstområde

Esbjerg Kommune har i flere omgange forsøgt at udlægge et boligområde i forlængelse af en eksisterende by, Hjerting. Hele den eksisterende by ligger indenfor kystnærhedszonen.

Kommunens begrundelse for den konkrete placering af boligområdet er bl.a., at området i forvejen er udbygget med infrastruktur, har ledig kapacitet på skolerne i området mv. Dertil kommer, at der allerede er fritidsejendomme placeret i området ud mod kysten. Det nye område vil dermed blive placeret bag eksisterende bebyggelse ud mod kysten.

Naturstyrelsen har afvist lokalplanen for projektet med den begrundelse, at kommunen bør afsøge byudviklingsmulighederne uden for kystnærhedszonen. Styrelsen har endvidere argumenteret for, at optimal udnyttelse af eksisterende infrastruktur, skolekapacitet mv. ikke er gangbare argumenter ved planlægning i en kystnærhedszone.

Konsekvensen for Esbjerg Kommune er, at eksisterende kapacitet ikke udnyttes optimalt, og at der i forbindelse med et nyt boligområde skal foretages betydelige investeringer i infrastruktur, institutioner mv.

8. Udvidelse af eksisterende turistanlæg indenfor strandbeskyttelseslinjen

Strandbeskyttelseslinjen udgør en generel forbudszone i et 300 meter bredt bånd fra kysten. Strandbeskyttelseslinjen udgør en del af Naturbeskyttelsesloven. Aktiviteter inden for linjen kræver dispensation fra Naturstyrelsen.

I Frederikshavn kommune ønskede en eksisterende dyrepark placeret indenfor strandbeskyttelseslinjen at udvikle virksomheden ved at bygge ferielejligheder på sine arealer.

Naturstyrelsen lavede en indsigelse mod lokalplan og kommuneplantillæg, bl.a. fordi Naturstyrelsen ikke fandt, at der var en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær beliggenhed.

Flytning af virksomheden til et af de steder, der allerede var reserveret til ferielejligheder i området, var ikke et reelt alternativ for virksomheden, der allerede havde lavet konkrete investeringer i anlæggelsen af dyreparken på lokaliteten. Forudsætningen for at det ville være rentabelt for virksomheden at opføre ferielejlighederne, var forventningen om en synergieffekt mellem dyrepark og lejligheder. Investering i ferielejligheder langt væk fra dyreparken var derfor ikke attraktiv for virksomheden.

9. Kajakshelters til understøttelse af friluftsturisme indenfor strandbeskyttelseslinjen

I Faaborg-Midtfyn kommune ønsker man at etablere kajakshelters med tilhørende omklædningsrum inden for strandbeskyttelseslinjen. Kommunen har gjort meget ud af at sikre et arkitektonisk udtryk, der passer ind i den omgivende natur og søgte derfor om dispensation til byggeriet.

Naturstyrelsen gav afslag på dispensation, selvom shelterne faldt ind under betegnelsen ”beskedne opholdsfaciliteter for friluftslivet” og dermed kunne tillades.

Naturstyrelsens begrundelse for at give afslag på dispensationen var, at kajakshelteret samtidig skulle være permanent opbevaringssted for den lokale kajakforenings udstyr. Naturstyrelsen ønskede ikke at en tilladelse skulle skabe en uheldig præcedensvirkning for etablering af opbevaringsfaciliteter indenfor strandbeskyttelseslinjen.

10. Strandbeskyttelse i byer

I Frederikssund by er dele af kysten omfattet af strandbeskyttelseslinjen. Der er tidligere blevet givet dispensation fra beskyttelseslinjen til at bygge et hotel i et nærmere afgrænset område og på en række specifikke vilkår.

I dag er der ikke noget hotel i Frederikssund by. Områdets erhvervsliv, der blandt andet tæller store virksomheder som Haldor Topsøe og Topsil, efterspørger funktionen. Det gør byens borgere også. Alle analyser viser, at markedsbetingelserne er til stede, og skiftende investorer har forsøgt at gennemføre projektet.

Det har imidlertid ikke været muligt at realisere projektet – primært fordi det areal, der kan bebygges, er for trangt. Et hotel skal som minimum indeholde 65 værelser med tilhørende lokaler til fester, konference mv. for at være rentabelt. Byggeriet lader sig imidlertid ikke realisere indenfor rammerne af de eksisterende bygninger.

Det har på trods af gentagne forsøg ikke været muligt at ændre på vilkårene i dispensationen gennem dialog med Naturstyrelsen.

11. Ny lokalplan ved opstilling af telemaster

Ringsted Kommune har i et erhvervsområde givet tilladelse til opsætning af en 42 meter høj telemast. Masten ville have opfyldt behovet så man kunne undgå opsætning af yderligere master i området.

Natur- og Miljøklagenævnet har i sin afgørelse underkendt kommunens tilladelse. Begrundelsen var, at lokalplanens beskrivelser af, hvordan området kan anvendes, ikke gav mulighed for opstilling af telemaster.

KL har ved flere lejligheder gjort både Miljøministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet opmærksomme på, at den nuværende nævnspraksis, der tilsiger, at lokalplanen som udgangspunkt skal revideres, før der kan opstilles telemaster, udgør en betydelig hindring for en smidig og hurtig udrulning af den digitale infrastruktur.

12. Lokalplanspligt ved begrænsede fysiske ændringer

I Svendborg by har man gennemført en modernisering af byrummet med bl.a. forbedret tilgængelighed for fodgængere og cyklister ved ny vejbelægning, belysning og beplantning.

Lokalplaner skal, jf. planloven, tilvejebringes af kommunen ved ”store bygge og anlægsarbejder” der medfører væsentlige ændringer i det bestående miljø. Formålet med lokalplanspligten er at sikre, at borgerne får mulighed for at udtale sig om større projekter i området, og at sådanne bliver vurderet i en planmæssig sammenhæng.

Kommunen vurderede, at der ikke var tale om væsentlige ændringer i det bestående miljø, og at der derfor ikke var behov for en egentlig lokalplan

for området. Kommunen valgte i stedet at afvikle en række borgermøder mv. i forbindelse med projektet.

Kommunens beslutning om ikke at lave en lokalplan for projektet blev påklaget af en beboer. Natur- og Miljøklagenævnet gav klager ret i, at projektet var af en sådan karakter, at der skulle udarbejdes en lokalplan, hvilket er en ressourcekrævende opgave for kommunen.

Eksemplet illustrerer et generelt problem, nemlig at der skal for mange lokalplaner set i forhold til de konkrete projekters påvirkning på det fysiske miljø.

13. Krav om VVM-screening ved begrænsede fysiske ændringer

Aarhus Kommune gav, i forbindelse med reovering af en boldbane, tilladelse til at flytte et 4 meter højt hegn og to 18-20 meter høje lysmaster henholdsvis ca. 3 meter og knap to meter nærmere skelgrænsen, samt belægge en eksisterende grusbane med kunstgræs.

Boldbanen ville efter en realisering af projektet blive rykket ca. 2,5 meter nærmere skel og dermed ligge ca. 5 meter fra skel.

Reglerne for udarbejdelse af ”Vurderinger af virkninger for miljøet” (VVM) for anlægsprojekter kræver som udgangspunkt, at alle projekter screenes for, om der pligt til at lave en VVM-redegørelse

Det er i VVM-bekendtgørelsens specificeret, hvilke typer anlæg og projekter, der bør VVM-screenes. I den nævnte sag vurderede Aarhus Kommune, at de begrænsede forandringer i det eksisterende anlæg ikke medførte behov for en VVM-screening.

Kommunens beslutning blev påklaget af en enkelt nabo, og Natur- og Miljøklagenævnet fandt, at ændringerne i anlægget var omfattet af reglerne for VVM-screening. Kommunen blev derfor pålagt at foretage en VVM-screening af de planlagte ændringer.

Det har i gentagne udvalgsarbejder været et ønske fra KL og kommunerne, at der bliver etableret en bagatelgrænse ift. kravet om VVM screeninger, således at ressourceforbruget på dette område står mål med de miljømæssige gevinster.