

Aalborg Universitet
Institut for Samfundsudvikling og Planlægning
Fibigerstræde 11
9220 Aalborg Øst



Afgangsprojekt på landinspektøruddannelsen 2004

Titel: Lokalplanen ad nye veje?
- en analyse af lokalplanen og dens fremtid

Projektgruppe: L10af-03
Malene Thomsen og Peter Møller Bartholomæussen

Projektperiode: 2. februar - 9. juni 2004

Vejleder: Lektor, civilingeniør Ph.D., Christian Aunsborg

Censor: Arkitekt m.a.a, Arne Post

Oplag: 5

Sideantal: 168

Bilagsantal: 1

Forord

Dette afgangsprøveprojekt er udarbejdet på landinspektøruddannelsens 10. semester med henblik på at opnå titlen landinspektør, candidatus geometriae (cand. geom.), på engelsk betegnet M.Sc. in Surveying, Planning and Land Management.

Formålet med dette projekt er at dokumentere, at de studerende selvstændigt er i stand til at planlægge og gennemføre et projektføreløb på et højt fagligt niveau, samt dokumentere de studerendes evne til at arbejde problemorienteret på et videnskabeligt grundlag, og herigenom dokumentere såvel bredde som dybde i den landinspektørfaglige indsigt og viden.

I projektet er litteraturhenvisninger angivet på følgende måde: [Forfatterens efternavn udgivelsesår, side]. Eksempelvis [Kaufmann 1968, s. 184]. Yderligere oplysninger kan findes i litteraturlisten, hvor de benyttede kilder er sorteret i alfabetisk orden. Ved direkte citater fra kilder, vil dette optræde i anførselstegn og kursiv efterfulgt af kilden. Henvisning til internetadresser foregår ved benævnelse af hovedsides navn, f.eks. [www.byplanlab.dk] Hvis der benyttes flere kilder fra samme side tilføjes et bogstav efter hovedsides navn f.eks. [www.byplanlab.dk a] Yderligere oplysninger i form af hele URL-adressen kan findes i litteraturlisten med tilhørende dato for besøg på siden.

Figurene i projektet har fortløbende numre indenfor hvert kapitel, f.eks. figur 2.1, hvor 2 henviser til kapitelnummer og 1 til nummeret på figuren i kapitel 2. Henvisninger til kapitler/afsnit foregår ved henvisning til kapitel-/afsnitsnummer og overskrift i kursiv, f.eks. afsnit 2.1.2. *Optakt til Miljølovreformen.*

Aalborg Universitet, 9. juni 2004

Malene Thomsen

Peter Møller Bartholomæussen

Abstract

This master thesis is written at the School of Surveying and Planning at Aalborg University. The thesis is an analysis of the binding local plan in order to elucidate potential modifications. On the basis of the 30 year old Danish planning system, this thesis seeks to clarify whether or not the binding local plan is in need of a modification. This is relevant to clarify because the regional and municipal plan has gone through significant modifications, while the local plan in principle has not and is in the same version as when it was born in 1975.

In this Master thesis, two proposals from “Dansk Byplanlaboratorium” are being analysed for modification of the local plan. The first proposal concerns an obligation for the property owner to act according to the regulation in the local plan. The second proposal concerns an obligation for the municipal authority to revise the local plan after a certain period.

The thesis seeks first and foremost to elucidate whether or not the Danish Planning Act sets out limits for carrying through the suggested proposals. If the Planning act is restrictive, the thesis seeks to explain why the Planning act is restrictive and why it is not possible to carry through the proposal. If the Planning Act doesn't contain any restrictions for the suggested proposals, the analysis seeks to explain the consequences of the proposal compared to the current role and function of the local plan in the Danish planning system.

The purpose of this thesis is to provide a foundation for a discussion about the local plan in the Danish planning system in regard to the two suggested proposals. The thesis is therefore not to be seen as a suggestion for modification of the local plan, but only as a foundation for a further discussion about the two modifications of the local plan.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	11
2. Plansystemets forandringer	13
2.1. Plansystemets ændringer	14
2.1.1. Planlovreformen	14
2.1.2. Optakt til Miljølovreformen	16
2.1.3. Miljølovreformen	18
2.2. Ændringer af plantyperne	19
2.2.1. Landsplanlægning	20
2.2.2. Regionplanlægning	21
2.2.3. Kommuneplanlægning	26
2.2.4. Lokalplanlægning	30
2.3. Opsamling	32
3. Ønske om forandring?	35
3.1. Debat efter Miljølovrefomen	35
3.2. Seneste ændringsforslag	39
3.2.1. Lokalplanens detaljeringsgrad	40
3.2.2. Borgerinddragelse	43
3.2.3. Handlepligt	45
3.2.4. Revisionspligt	46
3.2.5. Politisering	46
3.3. Opsamling	47

Indholdsfortegnelse

4. Problemformulering	49
4.1. Redegørelse af ændringsforslag	51
4.1.1. Handlepligt	51
4.1.2. Revisionspligt	53
4.2. Projektets overordnede struktur	54
4.2.1. Analysegrundlaget	55
4.2.2. Analyserne	56
4.3. Opsamling	56
5. Lokalplanens rolle og funktion	59
5.1. Lokalplanens karakteristika	60
5.1.1. Lokalplanret og -pligt	61
5.1.2. Lokalplanproceduren	61
5.1.3. Lokalplanens retsvirkninger	63
5.2. Begrænsninger for lokalplanlægningen	63
5.2.1. Forvaltningsretlige principper	64
5.2.2. Planlovens begrænsninger	67
5.2.3. Sammenfatning	74
5.3. Lokalplanens rolle i plan- og reguleringssystemet	75
5.3.1. Plan- og reguleringssystemet	75
5.3.2. Lokalplanens indplacering og rolle	78
5.3.3. Sammenfatning	89
5.4. Lokalplanens funktion	90
5.4.1. Lokalplanens funktion - i teori og praksis	91
5.4.2. Sammenfatning	100
5.5. Opsamling	101

6. Handlepligt i Norge	103
6.1. Den norske model	104
6.1.1. Det norske plansystem	104
6.1.2. Udbygningsaftaler	108
6.2. Delkonklusion	111
 7. Handlepligt i lokalplanen	 115
7.1. Definition af handlepligt	115
7.2. Begrænsninger for handlepligt i lokalplanen	116
7.2.1. Lokalplanens retsvirkninger	117
7.2.2. Handlepligt i lokalplaner - en mulighed?	121
7.2.3. Sammenfatning	125
7.3. Grundlaget for gældende ret	126
7.3.1. Diskussion af årsager til manglende handlepligt	127
7.4. Delkonklusion	131
 8. Revisionspligt	 133
8.1. Konkretisering af forslag	133
8.2. Definition af revisionspligt	134
8.3. Begrænsninger i Planloven?	135
8.4. Diskussion af revisionspligt	137
8.4.1. Revisionspligten	138
8.4.2. Revisionsintervallet	141
8.4.3. Revisionsfastsættelse	145
8.4.4. Offentlighedens inddragelse	147
8.4.5. Omkostninger	149
8.5. Delkonklusion	151

Indholdsfortegnelse

9. Konklusion	153
9.1. Handlepligt i Norge	154
9.2. Handlepligt i lokalplanen	154
9.3. Revisionspligt	155
9.4. Samlet konklusion	156
10. Litteraturliste	159
Bøger og artikler	159
Domme og afgørelser	165
Internetadresser	167

Bilag:

Bilag A:

Mailkorrespondance med

- Direktør i Dansk Byplanlaboratorium, Ole Damsgaard
- Landsplanchef, Niels Østergård
- Miljøminister, Hans Christian Schmidt

1. Indledning

Det efterhånden velkendte plansystem i Danmark, der betegnes som et af verdens enkleste og klareste, så formelt dagens lys under Planlovreformen i 1969-1975. Denne reform betød en kraftig modernisering og forenkling af det foreliggende lovgrundlag, hvorefter der blev skabt grundlag for nye plantyper og nye måder at organisere planlægningen på. De nye kommuner fik ansvaret for udarbejdelse af den sammenfattende kommuneplanlægning og den konkrete lokalplanlægning, der primært regulerer byernes forhold. Amterne fik ansvaret for regionplanlægningen, der primært styrer og regulerer arealanvendelsen i det åbne land. Endelig fik staten mulighed for at præge den fysiske planlægning på de underliggende niveauer, ved udstedelse af direktiver og redegørelser for de statslige interesser i planlægningen.

Det overordnede formål med den sammenfattende fysiske planlægning kommer til udtryk gennem Planloven § 1, der lyder:

Planloven § 1

Loven skal sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.

Den sammenfattende fysiske planlægning er således tæt forbundet med den fysiske virkelighed og samfundets generelle udvikling, hvor planlægningen er en medvirkende faktor til at forme de omgivelser, som vi fremover skal færdes i og være en del af. På denne baggrund er det vigtigt at foretage løbende vurderinger og ændringer af den fysiske planlægning, for at denne kan håndtere de problemer, der vil opstå i et dynamisk og udviklende samfund, hvor prioriteter ændres over tid. Som følge heraf er det ligeledes vigtigt at have en åben debat og dialog om det eksisterende regelværk, for på den måde at finde nye veje og bedre løsninger, hvilket der løbende er behov for. Det er således af afgørende betydning, at den fysiske planlægning og de enkelte plantyper forandrer sig i takt med samfundets generelle udvikling, så disse plantyper kan tage vare på de behov og krav, der stilles fra samfundets side.

1. Indledning

De enkelte plantyper i det danske plansystem har efterhånden eksisteret i over 30 år, og det danske samfund anno 2004 svarer vel ikke til samfundet i 1970'erne, hvorfor det kan være relevant at se nærmere på enkelte af disse plantyper, med henblik på at ruste disse til fremtidens udfordringer.

Projektgruppen er imidlertid af den opfattelse, at de overordnede plantyper, især region- og kommuneplan har gennemgået store forandringer, såvel indholdsmæssige som strukturelle, siden deres tilblivelse i henholdsvis 1973 og 1975. Projektgruppen har således en fornemmelse af, at den eneste plantype med juridisk bindende bestemmelser for den enkelte borger, lokalplaninstrumentet, ikke har gennemgået samme forandringer, og derfor i princippet fremstår i samme form som ved dens tilblivelse i medfør af Lov om kommune- og lokalplanlægning i 1975. Denne fornemmelse udgør således det igangsættende element i denne projektrapport, hvorefter det følgende vil søge at klarlægge, om denne fornemmelse er rigtig, og lokalplaninstrumentet ikke har udviklet sig synderligt siden dens tilblivelse i 1975.

2. Plansystemets forandringer

I indledningen til denne projektrapport giver projektgruppen udtryk for en fornemmelse af, at de overordnede plantyper siden deres tilblivelse har gennemgået store forandringer, mens lokalplanen i princippet fremstår i samme form, som da den blev introduceret i medfør af Lov om kommune- og lokalplanlægning i 1975. Dette kapitel vil omhandle en undersøgelse af om denne fornemmelse holder stik, og dermed en dokumentation for at ændringer af lands-, region- og kommuneplanlægningen har fundet sted. Derudover er det ligeledes kapitlets formål at dokumentere, at projektgruppens fornemmelse angående lokalplanen holder stik. Her tænkes der på fornemmelsen af, at lokalplaninstrumentet ikke har været ændret i de 30 år, det har eksisteret i det danske plansystem, og derved i realiteten fremstår i omtrent samme form, som ved dens tilblivelse under Planlovreformen.

I de følgende afsnit tages der udgangspunkt i en tidslinie, som vil være gennemgående referenceramme ved beskrivelsen af de forskellige plantyper. Tidslinien indeholder gennemgående årstal, som er 1969-1975 og 1991, hvor henholdsvis Planlovreformen og Miljølovreformen blev gennemført. Disse reformer har haft betydning på alle planniveauer, hvorfor disse årstal er at finde på alle tidslinierne. Det skal i denne sammenhæng nævnes, at tidslinierne ikke indikerer alle de ændringer, der er foretaget af de forskellige plantyper, men projektgruppen har ud fra egen vurdering valgt de største og mest betydningsfulde ændringer, der knytter sig til selve planlægningen. Projektgruppen har således selv udvalgt de emner, som i det følgende vil blive behandlet under de respektive plantyper. Projektgruppen har ved udvælgelsen lagt vægt på emner, som har været fremtrædende i den faglige litteratur, der beskæftiger sig med plansystemet og dets udvikling. Projektgruppen har således gennemgået flere årgange af diverse faglige tidsskrifter, herunder bl.a. *Landinspektøren* og *Byplan*. Derudover har projektgruppen benyttet sig af diverse lovforarbejder, for på den måde at få en forståelse for sammenhængen mellem selvstændigt udarbejdede redegørelser og specifikke lovændringer.

Yderligere har projektgruppen anvendt flere historiske fremstillinger. Ved denne gennemgang har projektgruppen fokuseret på ændringer, der er mulige at genfinde i det system, der kendes i dag. Det vil med andre ord sige, at projektgruppen har været opmærksomme på ændringer, som har bidraget til det plansystem, som er kendetegnende for dansk planlægning.

2. Plansystemets forandringer

Indledningsvis vil det samlede plansystem blive beskrevet med hensyn til de ændringer, der har været kendetegnende herfor. Efterfølgende vil de enkelte plantyper blive beskrevet hver for sig.

2.1. Plansystemets ændringer

Det plansystem som kendes i dag med niveaudelt planlægningskompetance er efterhånden 30 år gammelt. I perioden 1975 til 2004 har det samlede system været udsat for én større omstrukturering, Miljølovreformen, hvor lovgivningen omhandlende den fysiske planlægning samledes i én lov - Lov om planlægning af 1991.



Som det ses af tidslinien er årstallene 1969-75, 1983, 1988 og specielt 1991 fremhævet, hvilket er gjort af den grund, at disse er af afgørende betydning for plansystemet. Begivenhederne i disse år vil blive beskrevet nærmere i det følgende.

2.1.1. Planlovreformen

Det danske samfund var i 1960'erne og først i 1970'erne præget af generel velstandsstigning og befolkningstilvækst, og perioden betegnes som den mest ekspansive periode i historien. I denne årrække sker der store ændringer i de fysiske omgivelser i form af øget infrastruktur samtidig med at bolig- og erhvervsbyggeriet var enormt. [Gaardmand 1993, s. 185] I disse år blev det tydeligt, at de samfundsmæssige forandringer nødvendiggjorde en styrings- og planlægningsmæssig opstramning, hvor den sammenfattende fysiske planlægning var et vigtigt element. [Nielsen 1995, s. 5-9] Den hidtidige planlægning var langt fra tilstrækkelig til at håndtere tidens udfordringer og strukturelle ændringer, hvilket også kommer til udtryk i bogen *27 slags planer* fra 1968 af Erik Kaufmann, der skriver:

2. Plansystemets forandringer

„Der synes at kunne spores et voksende behov for en forenkling og samlet rationalisering af den fysiske planlægning som helhed. Der er navnlig i det sidste årti opstået så talrige former af sådan planlægning, at situationen er ved at blive uoverskuelig og besværlig. [...] Det forekommer derfor at være et spørgsmål, om ikke det - på regeringsplan - bør overvejes at iværksætte en samlet reform til forenkling og forbedring af den offentlige planlægning i Danmark.“

[Kaufmann 1968, s. 184]

I tiden op til Planlovreformen var der to emner på dagsordenen, dels miljøproblemer, som den daværende lovgivning ikke kunne tackle og dels den omsiggribende bosætning i det åbne land, som resultat af øget mobilitet. Derudover var der behov for at omlægge den samfundsmæssige styring fra centralt til decentralt niveau. [Christensen 2000, s. 45]

Planlovreformen, som gennemførtes i perioden fra 1969 til 1975, var en del af kommunalreformen, hvor kommunerne blev sammenlagt til større enheder, og en lang række opgaver blev decentraliseret fra centralt niveau til de nye amter og kommuner. Baggrunden for omstruktureringen af den fysiske planlægning i Danmark var bl.a. ønsket om at give miljøet selvstændig vægt i de politiske og administrative beslutningsprocesser, og at formulere en sammenhængende miljøpolitik, som gav myndighederne de nødvendige midler til at gribe ind med natur- og miljøbeskyttende foranstaltninger. [Miljøministeriet 1988 a, s. 21]

Planlovreformen opdeltes i tre etaper, hvor der samtidig skabtes nye plantyper og måder at organisere planlægningen på. Med første etape, hvor By- og landzonenloven indførtes i 1969, etableredes lovgrundlaget for en grundlæggende zonerings af landet i byer, sommerhusområder og det åbne land. Hovedformålet var at beskytte det åbne land mod tilfældig spredt bebyggelse. Anden etape indførtes i 1973 med Lov om lands- og regionplanlægning, hvilket betød en etablering af et lovgrundlag for den sammenfattende fysiske planlægning på lands- og amtsniveau, mens tredje etape med Lov om kommune- og lokalplanlægning i 1975 omhandlede lovgrundlaget for fysisk planlægning på det primærkommunale niveau. [Christensen 2000, s. 45-46]

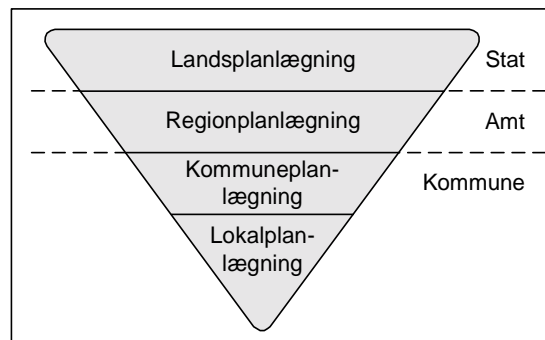
Idéerne bag denne reformering af den fysiske planlægning var mange, hvor alene hovedtrækkene skal gives i denne sammenhæng.

2. Plansystemets forandringer

For det første skulle den fysiske planlægning gøres obligatorisk i amter og kommuner, og der skulle etableres en logisk sammenhæng mellem de forskellige plantyper i systemet. Derudover skulle systemet sikre en *rullende planlægning*, der resulterede i årlige landsplanredegørelser fra ministeriet og obligatoriske revisioner af region- og kommuneplaner hvert fjerde år. [Møller 2002, s. 172-173]

Som følge af Planlovreformen indførtes det nuværende plansystem med lands-, region-, kommune- og lokalplanlægning med tilhørende kompetencefordeling på de forskellige niveauer i systemet, se figur 2.1.

Sammenhængen mellem de forskellige plantyper etableredes gennem rammestyringsprincippet, hvori der ligger et indbyrdes hierarki af over- og underordnede plantyper, således at de underordnede planer ikke må stride imod beslutninger fra statsligt niveau eller overordnede planer.



Figur 2.1: Rammestyringsprincippet i det danske plansystem.

De enkelte myndigheder fik med Planlovreformen kompetence til at udarbejde deres egen planlægning uden indblanding fra overordnede myndigheder, hvilket vil sige, at planlægningskompetencen decentraliseredes ud til de lokale myndigheder i stedet for en stærk central styring. Et andet vigtigt princip i Planlovreformen var, at systemet blev dialogpræget. Det vil sige, at offentligheden blev inddraget i forbindelse med udarbejdelsen af planforslag og intet planforslag, med undtagelse af landsplandirektiver, kunne vedtages endeligt inden offentligheden havde haft mulighed for at komme med ændringsforslag eller gøre indsigelser mod en given plan. [Møller 2002, s. 174]

2.1.2. Optakt til Miljølovreformen

På trods af de gode intentioner bag Planlovreformen gik der ikke mere end 8 år før den første kritik af det nye lovgrundlag så dagens lys. I 1983 udkom Planredegørelse 3 fra Finansministeriet under titlen *Al den planlægning - hvorfor og hvordan?*. Ifølge redegørelsen så borgerne

2. Plansystemets forandringer

planlægningen som en hindring for at få deres ønsker opfyldt. Politikerne opfattede planlægningen som en hindring for gennemførelsen af politiske mål eller som ønskesedler uden økonomisk realisme. Planinformationsudvalget, som stod bag Planredegørelse 3, fik dermed til opgave at koordinere den informationsveksling, der foregik mellem kommunale og statslige myndigheder. [Finansministeriet 1983, s. 3-5] Der tages således i starten af 1980'erne fat på behovet for at forenkle plansystemet med vægt på bedre koordinering af planlægningen. [Landsplanafdelingen 2004, s. 30]

De generelle principper for ændringstankerne for plansystemet kan summeres op i følgende punkter:

- Planlægningen skulle gøres til et mere beslutningsorienteret redskab for politikerne.
- Planlægningsaktiviteterne skulle omprioriteres, så fokus var på de store samfundsmæssige og politiske problemstillinger, hvor temaplaner skulle være medvirkende her til.
- Den løbende planlægning skulle indskrænkes, så hovedvægten af ressourcerne blev brugt til at løse mere dybdegående problemer.

Planredegørelse 3 følges fem år senere op med to debatoplæg, henholdsvis *Planlægningsloven - forenkling og modernisering*, og *Enkelt og Effektivt - et debatoplæg om lovgivning og administration* udsendt af Miljøministeriet i 1988. Førstnævnte oplæg indeholdt forslag til

„[...] nogle ændrede grundprincipper for planlovgivningen. [...] Oplægget peger også på det alvorlige og praktiske problem, der ligger i, at der ved siden af planlægningslovgivningen gælder andre love (f.eks. landbrugs-, bygge-, frednings- og miljølovgivningen) for arealanvendelsen. Hvis en forenkling skal have mening, skal der også graves dybere i særlovgivningen og dens administrative systemer.“

[Miljøministeriet 1988 b, s. 3]

Hovedidéen bag oplægget var at udarbejde et samlet og forenklet lovgrundlag for den fysiske planlægning. Det vil sige, at det var hensigten, at de på daværende tidspunkt gældende love om fysisk planlægning skulle sammenskrives til én lov. Dette forslag betød en forenkling fra ca. 140 til ca. 40 paragraffer i forslaget til den nye lov. [Miljøministeriet, 1988 b, s. 8] Det gøres dog klart, at der ikke kun er tale om en sammenskrivning, men også en videreudvikling af det system, som så dagens lys i 1970'erne. Det var således tanken, at planlægningen skulle

2. Plansystemets forandringer

decentraliseres mere, så amter og kommuner fik større medbestemmelse og spillerum. De tre centrale emner fra de gældende love skulle føres videre, nemlig offentlighedens medvirken, decentralisering og rammestyring. Derudover blev der lagt vægt på afregulering, overskuelighed og åbenhed. [Miljøministeriet 1988 b, s. 15]

Det andet debatoplæg *Enkelt og effektivt* havde fokus på miljøet, hvor der blev lagt op til debat om virkemidler og regelsæt for miljø- og arealreguleringen. Baggrunden for oplægget var 1980'ernes mange love, bekendtgørelser og cirkulærer, som bevirkede at lovgrundlaget blev uoverskueligt. Debatoplægget lagde vægt på decentralisering og præcisering af opgaverne og dermed øget overskuelighed. Dermed havde dette debatoplæg nogenlunde samme mål som det førstnævnte, blot med sigte på miljøet. [Miljøministeriet 1988 a, s. 11-15]

De ovenfor periferisk beskrevne debatoplæg, samt Planredegørelse 3 udgjorde således startskuddet til den begivenhed, som populært kaldes Miljølovreformen, hvilken beskrives i det følgende.

2.1.3. Miljølovreformen

Med baggrund i ovenstående redegørelse og debatoplæg blev en revision af den gældende lovgivning iværksat i slutningen af 1980'erne. Hovedindfaldsvinklen til denne renovering lød:

„De reformer, der blev gennemført i 1960'erne og 70'erne på planlægnings-, naturfrednings- og miljøbeskyttelsesområdet, var reformer af lovgivningen. [...] Dette lovgrundlag - som er blevet kraftigt udbygget i de forløbne 15-20 år - har hidtil ikke været undergivet mere gennemgribende tværgående revisioner. Der er i stedet blevet lagt sten på sten.“

[Miljøministeriet 1988 a, s. 11]

Debatoplæggene lagde således op til en renovering af det bestående system med fokus på bl.a. højere grad af decentralisering og forenkling af regelværket. I årene mellem de to reformer, hhv. Planlovreformen og Miljølovreformen, var der i amter og kommuner blevet opbygget en stor faglig og politisk ekspertise, og de var således blevet magtfulde og kompetente instanser til opgaveløsning på forskellige fagområder. Som følge heraf var det et ønske at opgaver som før var statslige, skulle overføres til amter og kommuner, så de enkelte afgørelser kunne træffes så tæt på den enkelte borger som muligt.

2. Plansystemets forandringer

Som resultat af denne reovering af lovgrundlaget for den fysiske planlægning i Danmark, samledes bl.a. By- og landzoneloven, Lov om lands- og regionplanlægning og Lov om kommune- og lokalplanlægning i én lov - Lov om planlægning af 1991. [Boeck 2002, s. 1-2]

Samtidig med at de tre love blev til én samlet blev flere bestemmelser ændret. En væsentlig ændring skete med hensyn til aktiviteterne i byzonen. Det gamle lovgrundlag indeholdt bestemmelser om, at amterne skulle godkende områdeudpegninger i byerne, men den nye lov overgav denne kompetance til kommunerne. Ved denne ændring opdeltes interesseområderne *by* og *land* skarpt imellem kommune og amt, hvorved rammestyringen mellem disse instanser blev svagere end nogensinde. Overlappet mellem amternes og kommunernes opgaver blev meget begrænset, hvilket kom sig af, at amterne hovedsageligt skulle beskæftige sig med det åbne land, mens kommunerne skulle arbejde med arealerne i byzonen. [Christensen 2000, s. 55]

På trods af moderniseringen af lovgrundlaget for den fysiske planlægning skal det nævnes, at de vigtigste principper fra Planlovreformen i 1970'erne blev bibeholdt, som fremlagt i oplæggene - det gælder rammestyringsprincippet, inddragelse af borgerne i planlægningen og zoneinddelingen.

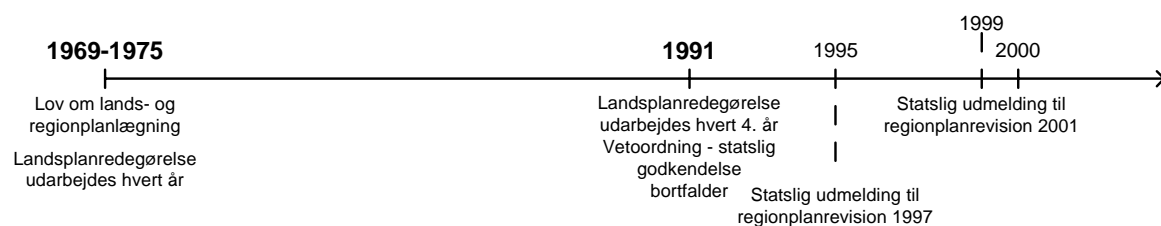
Alt i alt begyndte det i dag velkendte system at tage form i 1991. De positive effekter var for det første en yderligere decentralisering af kompetancer, som betød at amter og kommuner fik flere opgaver omhandlende den fysiske planlægning. For det andet fik staten en ny rolle ved vedtagelsen af *vetoordningen*, som resulterede i bedre samarbejde opad. [Landsplanafdelingen 2004, s. 34]

2.2. Ændringer af plantyperne

Efter at have set på ændringer af selve plansystemet er det interessant at se på, hvad de overordnede ændringer har betydet for plantyperne i Danmark. De følgende afsnit vil derfor handle om de ændringer, der er sket med de forskellige plantyper. Under hver plantype tages der udgangspunkt i en tidslinie svarende til den forrige, for på den måde at skabe en ensrettet tidsramme for gennemgangen af ændringerne.

2. Plansystemets forandringer

2.2.1. Landsplanlægning



Landsplanlægningen er øverst i rammestyringen, og så formelt dagens lys under Planlovreformen i 1969-75. Lov om lands- og regionplanlægning fra 1973 indførte grundlaget for landsplanlægningen, og dannede dermed de første lovregler for landsplanlægningen i Danmark. Som det ses af tidslinien blev det dengang besluttet, at der skulle udarbejdes en landsplanredegørelse hvert år. Denne redegørelse skulle ses som en rettesnor for de underliggende plantyper, og være udtryk for regeringens mål og ønsker på planlægningsområdet, og der skulle dermed ikke udarbejdes en *landsplan*. [Boeck 2002, s. 43-44]

Perioden fra Planlovreformen til Miljølovreformen er en forholdsvis stille periode på landsplanlægningssiden. Der blev i perioden udarbejdet en landsplanredegørelse hvert år, som loven foreskrev.

Som det fremgår af tidslinien, sker der først ændringer med landsplanlægningen som følge af Miljølovreformen i 1991. Dette betød, at kravet til udarbejdelse af landsplanredegørelse ændredes fra at skulle foreligge hvert år til kun at skulle udarbejdes efter nyvalg i Folketinget, hvilket understreger den politiske karakter, som redegørelserne har. Derudover blev den statslige godkendelse af regionplanerne afløst af en vetoordning, hvorved staten fik beføjelse til at nedlægge veto mod en lavere liggende plan, som ville være i strid med statens interesser. [Landsplanafdelingen 2004, s. 32] Miljøministeren har dog stadig beføjelse til at planlægge på alle niveauer i form af landsplandirektiver.

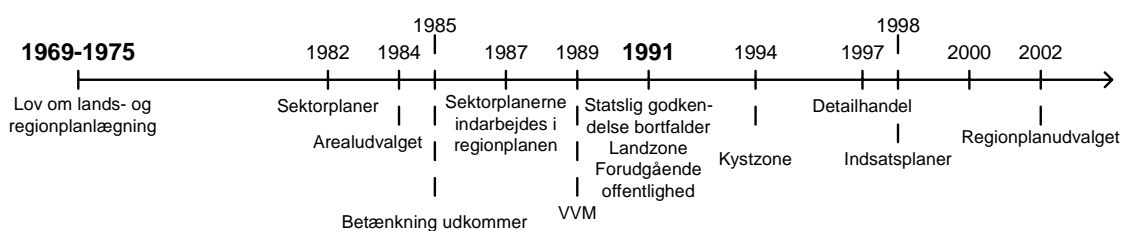
I 1995 udsendtes *Statslig udmelding til regionplanrevision 1997*, som var den første samlede udmelding over statslige interesser. Udmeldingen var en omfattende redegørelse, som skulle danne grundlag for regionplanarbejdet. Op til regionplanrevisionen i 2001 blev den statslige

2. Plansystemets forandringer

udmelding yderligere disciplineret og opdelt i *skal*, *kan* og *bør* udmeldinger, for at præcisere statens interesser mere udførligt. [Landsplanafdelingen 2004, s. 34-36]

På trods af relativt få ændringer kan det siges, at tiden har forårsaget at landsplanlægningen varetager færre opgaver aktivt, som følge af decentraliseringsønskerne gennem perioden. Dog skal retten til veto mod lavere liggende planer, beføjelserne til udarbejdelse af landsplan-direktiver, samt de statslige udmeldinger ikke glemmes. Dertil kommer, at landsplanmyndigheden som følge af nye bestemmelser i Planloven får flere beføjelser. Et eksempel på dette findes bl.a. i Planlovens kapitel 2a *Planlægning i kystområderne*, som er indskrevet i loven i 1994, hvor Miljøministeren gives beføjelser til at sikre nationale planlægningsinteresser.

2.2.2. Regionplanlægning



Som det ses af tidslinien, har regionplanlægningen i de sidste 30 år, gennemgået en lang række ændringer. Disse ændringer og tilføjelser vil i det følgende blive nærmere beskrevet, for at få et overblik over regionplanlægningens historiske udvikling.

Som følge af Planlovreformen udarbejdedes *Lov om lands- og regionplanlægning* i 1973. Denne lov skabte for første gang et lovgrundlag for udførelsen af en sammenfattende fysisk planlægning for hele landet, samt for tilvejebringelse af regionplaner for hvert amt. Loven blev dermed set som en videreførelse af de lands- og egnsplaner, der hidtil var blevet udarbejdet. Det nyskabende i denne lov var tankerne omkring decentralisering og information til borgerne. [Miljøministeriet 1973, s. 3]

2. Plansystemets forandringer

At regionplanlægningen skulle have betydning for den pågældende region ses af de punkter, som det var obligatorisk at planlægge for. Det var bl.a. fordelingen af byvækst, placering af overordnede centre og større trafikale anlæg, samt størrelse og beliggenhed af sommerhusområder. Dette såkaldte regionplankatalog udvides løbende gennem det beskrevne forløb, og indeholder følgende punkter med angivelse af hvornår de enkelte emner blev tilføjet i regionplanlægningen. De fleste kan genfindes i PL § 6, stk. 3.

- Jordbrugsområder 1975
- Naturbeskyttelse 1978
- Varmeforsyning 1979
- Byfornyelse 1982
- Vandressourcer og kvalitet af vandløb, søer og kystvande 1987
- Detailhandlens udvikling 1987
- Skovrejsning 1989
- Vurdering af virkning på miljøet (VVM) 1989
- Detailhandelsstrukturen 1997 og 2002
- Regionale retningslinier for kystnærhedszonen 1997
- Lavbundsarealer, der kan genoprettes som vådområder 1998
- Drikkevandsområder m.m. 1998
- Kolonihaver 2001

[Boeck 2002, s. 73]

Som det ses har hovedtendensen været at inkludere flere og flere punkter under regionplanlægningen. Der har op gennem tiderne været forskellige begrundelser for tilføjelse af punkter, hvor samfundsmæssige interesser spiller en stor rolle i denne sammenhæng. Derudover må det siges, at Danmarks medlemskab af EU ligeledes er medvirkende til, at der er kommet nye punkter til, her tænkes der bl.a. på reglerne om VVM, som stammer fra et EU-direktiv. Derudover har Vandmiljøplan II affødt punktet omhandlende lavbundsarealer. Der er således mange faktorer, der spiller ind på, hvad der skal reguleres i en regionplan.

Den store udvidelse af amternes arbejdsopgaver kom i 1982, jf. tidslinien, hvor der sker en udvidelse af sektorplanlægningen. Som følge af den fokus der efterhånden var opstået på miljø siden, deltes regionplanen i to dele. Én del med selve regionplanen og en del med selvstændige sektorplandokumenter. Dette gjorde, at hvert amt var nødsaget til at udarbejde sek-

2. Plansystemets forandringer

torplaner parallelt med regionplanlægningen. De fem første sektorplaner omhandlede fredning, vandindvinding, recipientkvalitet, landbrug og råstoffer. Der skulle således i en årrække udarbejdes én regionplan og fem sektorplaner, dermed seks planer i alt. [Christensen 2000, s. 45-49]

Arealudvalget

På baggrund af det store arbejde med udarbejdelse af både regionplan og sektorplaner, nedsatte miljøministeriet, som følge af Planredegørelse 3 fra 1983, det såkaldte *Arealudvalg* i 1984. Dette udvalg fik til opgave, at analysere samspillet mellem regionplanen og sektorplanerne, samt at analysere behovet for at harmonisere forskellige lovgivninger, der regulerer arealanvendelsen. [Miljøministeriet 1985, s. 7]

Af Arealudvalgets betænkning fra 1985 fremgår, at udvalget anbefalede

- smidigere procedureregler
- enklere og stærkere varetagelse af natur- og beskyttelseshensynene i det åbne land
- afformalisering af sektorplanlægningen.

[Miljøministeriet 1985, s. 69-74]

Udvalget udtrykte dog ønske om at beholde rammestyringen i plansystemet for dermed at beholde regionplanen, som den overordnede styrende plan for arealanvendelsen i et amt. Med hensyn til procedurereglerne foreslog udvalget, at alle ændringer af regionplaner skulle foretages efter samme procedure. Udvalget foreslog i denne sammenhæng at ændringer, som vedtages mellem regionplanrevisioner, som stadig skulle udarbejdes hvert fjerde år, skulle betegnes *regionplantillæg*.

Eftersom der op igennem 1980'erne fokuseredes mere og mere på miljøet, var det oplagt at dette emne ligeledes blev behandlet i betænkningen. Udvalget så derfor, at der fortsat skulle udarbejdes sektorplanlægning for natur- og miljøbeskyttelsesinteresserne. Denne planlægning skulle dog ikke være bindende, men nærmere retningsgivende for amt og kommuner. Dog skulle en del af sektorplanlægningen indgå som bindende retningslinier i regionplanen. Udvalget foreslog endvidere, at den statslige godkendelse af planerne skulle afskaffes.

2. Plansystemets forandringer

Arealudvalgets betydning

Gennem litteraturen om den fysiske planlægnings udvikling sidst i 80'erne er det tydeligt, at det ovenfor nævnte *Arealudvalg* fik stor betydning for udformningen af det plansystem, der kendes i dag. Det ses af tidslinien for regionplanlægningen, at der i 1987 sker noget med hensyn til sektorplanlægningen. Arealudvalgets betænkning betød, at

- der blev indført krav om revision af regionplanen hvert fjerde år samt en 12 års horisont.
- kravet til udarbejdelsen af de alternative skitser udgik.
- staten fik en 8 ugers frist til eventuel reaktion på regionplanforslag.
- kravet til retningslinier om byfornyelse udgik af regionplanen.

[Landsplanafdelingen 2004, s. 30]

Dertil kommer, at amtsrådene ved udarbejdelsen af regionplan 1989 fik den udfordring at skulle koordinere de mange sektorplaner. Løsningen på denne udfordring, samt kravene fra sektorlovene om udarbejdelse af særlige sektorplaner, blev, at amtsrådene valgte at indarbejde resultaterne af sektorplanlægningen i regionplanerne. [Landsplanafdelingen 2004, s. 30]

Forslagene fra *Arealudvalget* fik således allerede i 1987 betydning for den daværende lovgivning. Det skal i denne sammenhæng tilføjes, at nogle af udvalgets forslag først blev taget i betragtning ved gennemførelsen af Miljølovreformen i 1991, hvor de fleste sektorplaner blev afskaffet som selvstændige plantyper og sektorinteresserne udelukkende skulle varetages gennem regionplanlægningen. [Landsplanafdelingen 2004, s. 32] Gennem Miljølovreformen blev det vedtaget, at den statslige godkendelse af regionplanerne skulle erstattes med vetoordningen. Derudover blev det med Lov om planlægning slået fast, at amterne hovedsageligt skal beskæftige sig med arealinteresser i det åbne land.

I årene fra Miljølovreformens vedtagelse og frem til 2002 kommer der to nye kapitler med i Planloven, hhv. 2a Kystzonen i 1994 og 2b Detailhandel i 1997. Disse ændringer medførte, at regionplanen ligeledes skulle indeholde bestemmelser om disse forhold. Det skal i denne sammenhæng tilføjes, at bestemmelserne vedrørende kystzonen blev indskrevet i Planloven i 1994, men retningslinierne for områderne kom først med i regionplanen i 1997.

2. Plansystemets forandringer

I 1998 blev det som følge af Vandmiljøplan II muligt at udarbejde indsatsplaner, som er detaljerede planer for et afgrænset område, hvor der skal tages ekstra hensyn til grundvandet med henblik på at sikre drikkevandet.

I 2002 overgik landzonekompetancen fra amterne til kommunerne. Denne kompetanceflytning gør at amterne får en opgave mindre. Der er således optræk til en yderligere kommunalisering af amternes opgaver, og Strukturkommissionens arbejde ligger ligeledes op til færre opgaver i den amtskommunale forvaltning.

Seneste ændringer

I maj 2002 nedsatte Miljøminister Hans Christian Schmidt (V) sammen med Amtsrådsforeningen, Regionplanudvalget. Formålet med dette udvalg var at forenkle processen med at tilvejebringe regionplaner og styrke regionplanen. Styrkelsen drejer sig både om regionplanen som redskab til at understøtte regionale udviklingsstrategier og strukturer, samt til at afveje, koordinere og planlægge for de mange interesser og hensyn, der knytter sig til brugen af arealerne i det åbne land og i byerne. [www.regionplanudvalget.dk]

Et uddrag af kommissoriet for Regionplanudvalget, der oprindeligt indeholder syv punkter for udvalgets arbejde, lyder:

„Udvalget skal undersøge mulighederne for at forenkle og udvikle regionplanernes indhold, form og tilvejebringelse. I arbejdet skal indgå:

- 1. Regionplanen som strategisk udviklingsplan for regionen.*
- 2. Regionplanen som det planlægningsmæssige grundlag for udvikling af det regionale erhvervsliv, herunder også landbruget. [...],*

[www.regionplanudvalget.dk]

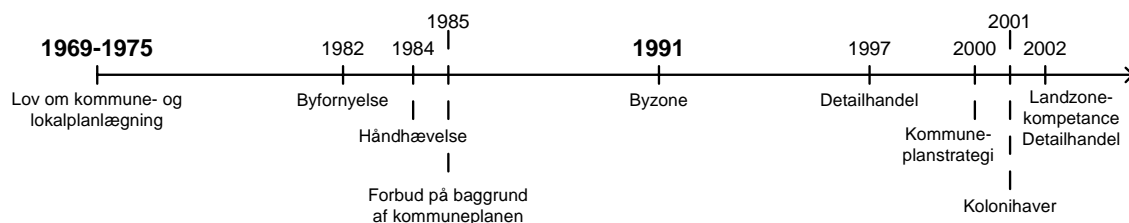
Tidsplanen for dette udvalgsarbejde var aflevering af en samlet indstilling om udvikling af regionplanlægningen til miljøministeren i maj 2003. I mellemtiden nedsatte regeringen i oktober 2002 en Strukturkommission, der fik til opgave at komme med forslag til hvordan den primær- og amtskommunale struktur i fremtiden skal se ud. Dertil kommer, at Strukturkommissionen skulle revurdere opgavefordelingen mellem amt og kommune, og derfor ligeledes komme med forslag til ændringer. Da regionplanlægningen er forbundet med den nuværende amtslige og kommunale struktur besluttedes det i november 2002 at udskyde redegø-

2. Plansystemets forandringer

relsen for regionplanudvalgets arbejde, så dette har mulighed for at inddrage resultatet af Strukturkommissionens arbejde i sin samlede indstilling til ministeren. [www.regionplanudvalget.dk]

Den samlede indstilling om udformningen af fremtidens regionplan skal således afleveres i løbet af sommeren 2004, hvorfor der på nuværende tidspunkt (februar 2004) ikke kan siges noget konkret om udvalgets anbefalinger til en ændret regionplan.

2.2.3. Kommuneplanlægning



Som følge af Planlovreformen udarbejdes *Lov om kommune- og lokalplanlægning*, som betød, at kommunerne blev pålagt en planlægningspligt. Det vil sige, at kommunerne herefter var forpligtiget til at udføre fysisk planlægning i overensstemmelse med lovens regler, herunder kommuneplanpligt og lokalplanpligt, sidstnævnte behandles i efterfølgende afsnit 2.2.4. *Lokalplanlægning*.

Kommuneplanlægningen skulle som følge af rammestyringen udarbejdes indenfor rammerne af lands- og regionplanlægningen. Kommuneplanen var tænkt som et dokument, som skulle sikre sammenhæng mellem politiske beslutninger og enkeltdispositioner. [Andersen m.fl. 1989, s. 23-24] Kommuneplanlovens hovedprincipper kan beskrives med tre punkter:

- Alle kommuner skulle udarbejde en kommuneplan
- Kommuneplanerne skulle ikke længere godkendes af staten, som følge af rammestyringen
- Principperne om borgerinddragelse blev fastlagt [Kommuneplanudvalget 1999, s. 16]

2. Plansystemets forandringer

Planlægningen var med andre ord et af de områder, hvor kommunerne blev styrket, som følge af decentralisering og rammestyringsprincippet. [Kommuneplanudvalget 1999, s. 16]

På trods af den forholdsvis stor vækst i samfundet op gennem 1960'erne, der affødte behovet for Planlovreformen, gik udviklingen i det danske samfund nærmest i stå i 1970'erne. Boligproduktionen begyndte at falde drastisk.

„Fra at have været på godt 55.000 fuldførte boliger i 1973 bliver den ca. 40.000 i 1975, knap 30.000 omkring 1980 og formentlig under 15.000 i 1992.“
[Gaardmand 1993, s. 188]

Årsagen til dette fald var en overproduktion af boliger, som følge af at befolkningstilvæksten tog af. Derudover var forbruget i Danmark hårdt ramt af oliekrisen, samtidig med at kommunernes økonomi var ramt af hårde besparelser. [Kommuneplanudvalget 1999, s. 16] I 1982 blev der derfor taget initiativ til, at noget skulle der ske i byerne, hvis ikke det blev nybyggeri, så måtte det blive byfornyelse. Af bemærkningerne til forslaget om ændring af bl.a. Kommuneplanloven fremgår det, at lovforslaget skulle danne rammen for byfornyelsesaktiviteten. Det forudsattes i lovforslaget:

„[...] at der [...] sker en nedrivning af de dårligste ejendomme, en forbedring af den dårligste del af boligmassen, en udtynding af de tætteste byområder og en kvarterforbedring i form af tilvejebringelse af opholdsarealer, trafiksanering, forbedring af institutions- og serviceforsyningen samt forsyningen med rekreative arealer.
[Folketingstidende 1979-80, Till. A, sp. 4587]

Der var med andre ord ønske om, at de dårligste ejendomme og boliger skulle forbedres. Som følge af dette forslag blev Kommuneplanloven ændret. På trods af at der blev taget initiativ til nybyggeri, var der sidst i 1980'erne især i provinsen stadig rift om bygherrerne. Dette medførte, at kravene til bygherrens opfyldelse af gældende planer blev slækket, hvorved et projekt ofte var i strid med gældende planlægning. Enten blev der udarbejdet projektlokalplaner, som var i strid med kommune- eller lokalplan, eller også blev der ikke udarbejdet en lokalplan til trods for lokalplanpligt. Der var med andre ord så stor rift om bygherrerne, at kommunerne så igennem fingre med de gældende planer, og som følge af dette udarbejdes forslag til ændring af miljø- og planlægningslovgivningen. Af bemærkningerne til forslaget fremgår det, at sigtet med forslaget var at sikre overholdelse af miljø- og planlægningslovgiv-

2. Plansystemets forandringer

ningen, og der foreslås derfor en vifte af bestemmelser gennemført, der skal klargøre og forbedre de retshåndhævelsesmidler, der skal stå til myndighedernes rådighed. Forslaget fik den betydning, at der blev en pligt for kommunerne til at påse overholdelsen af kommuneplanloven, byplanvedtægter og ikke mindst lokalplaner. [Folketingstidende 1983-84, 2. samling, Till. A, sp. 1553]

I 1985 blev Lov nr. 190 omhandlende om ændring af Lov om kommune- og lokalplanlægning og Lov om sommerhuse og camping m.v. vedtaget. Ved denne lov indførtes den daværende § 13, stk. 3, og det blev muligt for kommunalbestyrelsen at forhindre kommuneplanstridige handlinger, alene med henvisning til de detaljerede bestemmelser i kommuneplanens rammedel. Der kunne med andre ord nedlægges forbud mod ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebygget areal. [Andersen m.fl. 1988] Bestemmelsen findes den dag i dag i PL § 12, stk. 3. Forudsætningen for at et sådan *stk. 3-forbud* kan nedlægges er, at arealet ligger i byzone eller sommerhusområde, samt at området ikke er omfattet af en byplanvedtægt eller lokalplan. [Boeck 2002, s. 152]

Med Miljølovreformen i 1991 blev Lov om kommune- og lokalplanlægning inddraget i den nye Lov om planlægning, og der sker en yderligere præcisering af, at kommunerne hovedsageligt skal varetage interesserne i byzonen.

I 1997 bliver Planlovens bestemmelser om kommuneplanlægning skærpet. Til det formål indsættes den nuværende § 11, stk. 8, som indeholder en række punkter, som skal medtages i kommuneplanens rammedel. Der blev med andre ord opstillet en række indholdsmæssige krav til redegørelsen for forslag til rammebestemmelserne om butikker. Derudover blev Planlovens § 11b indsat, som indeholder bestemmelser om kommuneplanens hovedstruktur og rammedel, med hensyn til arealudlæg til detailhandelsformål.

Seneste ændringer

I 1998 nedsatte daværende Miljø- og energiminister, Svend Auken (A), et udvalg, der skulle drøfte en fornyelse af kommuneplanlægningen i Danmark. Baggrunden herfor var, at et stort antal kommuner ikke reviderede deres kommuneplan, som Planloven foreskrev. Derudover var der ønske om at styrke bæredygtigheden i kommuneplanlægningen. [Kommuneplanudvalget 1999, s. 5-6]

2. Plansystemets forandringer

Et uddrag af kommissoriet for Kommuneplanudvalget lyder:

„Udvalget får til opgave, indenfor planlovens formål og hovedprincipper, at foretage en samlet vurdering af, hvordan kommuneplanlægningen kan styrkes og kvaliteten i planarbejdet øges. [...] Udvalget skal komme med anbefalinger om fornyelse i kommuneplanlægningen omfattende eventuelle justeringer i planloven og administrative regler vedrørende selve kommuneplandokumentet, planlægningsprocessen - herunder borgerinddragelsen og de fysiske løsninger, som planlægningen resulterer i.“

[Kommuneplanudvalget 1999, s. 6]

Som følge af forskellige planlægningsbehov i de enkelte kommuner, hvilket skyldtes et utal af faktorer, bl.a. forskellige kommune størrelser, økonomiske og faglige ressourcer samt udviklingsmuligheder, anbefalede udvalget, at der skulle indføres nye muligheder for revision af kommuneplanen, en behovsbestemt revision. Disse muligheder var:

- Revision af kommuneplanen i sin helhed.
- Delvis revision af kommuneplanen - enkelte temaer eller geografiske områder.
- Vedtagelse af den eksisterende kommuneplan for en ny fireårig periode.

[Kommuneplanudvalget 1999, s. 39-40]

Som følge af denne større frihed i revisionsproceduren fik kommunen pålagt, at kommunalbestyrelsen i hver valgperiode skulle udarbejde en planstrategi, hvilket er et politisk dokument, hvor kommunalbestyrelsen på baggrund af de lokale betingelser og muligheder skal tage stilling til den fremtidige planlægning og udvikling i kommunen. Planstrategien inddeles herefter i en statusdel og en fremadrettet del. Statusdelen skal indeholde en vurdering af den planlægning, der er gennemført siden sidste revision af kommuneplanen, hvor den fremadrettede del skal indeholde en strategi for kommunens fremtidige udvikling og en beslutning om, hvordan kommuneplanen skal revideres. [Kommuneplanudvalget 1999, s. 38-39]

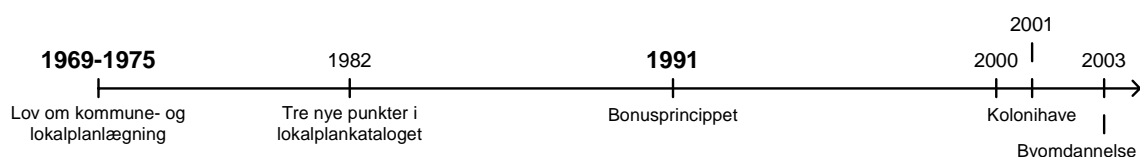
Udvalgsarbejdet resulterede i ændring af Planloven, omhandlende revisionsproceduren for kommuneplanen samt kommunalbestyrelsens pligt til at udarbejde en planstrategi for kommunens fremtidige udvikling.

2. Plansystemets forandringer

Med baggrund i interessen omkring de danske kolonihavers eksistens blev det i 2001 besluttet, at der i kommuneplanen ligeledes skulle planlægges for disse områder. Det førte bl.a. til, at § 11c blev en del af Planloven. Denne paragraf indeholder ligesom § 11b bestemmelser for kommuneplanens rammedel, med hensyn til placering af fremtidige kolonihaver.

Som det fremgår af tidslinien er den seneste ændring af Planloven med hensyn til kommuneplanlægningen sket i 2002, hvor der kom ændringer til af de detailhandelsbestemmelser, som blev indskrevet i loven i 1997. Dertil kommer, at landzonekompetancen overgik fra amt til kommune. Denne ændring er meget markant og gør op med forestillingen om, at kommunerne hovedsageligt skal tage sig af byzonen og amterne af landzonen, sådan som det blev fastlagt i 1991. Ændringen kan således ses, som et udtryk for et ønske om at planlægningen skal kommunaliseres. Kommunerne skal pålægges flere og flere opgaver.

2.2.4. Lokalplanlægning



Som det ses af tidslinien var det første lovgrundlag for lokalplanlægningen det samme som for kommuneplanlægningen. Bestemmelserne om lokalplanlægning er med andre ord en del af den kommunale planlægning, men er den mest detaljerede og bindende plan i det danske plansystem. I 1982 kommer der, som følge af Lov om byfornyelse, tre nye punkter med i lokalplankataloget omhandlende støjsolering, lejlighedssammenlægninger og forbud mod større byggearbejder uden kommunalbestyrelsens tilladelse.

Ved Miljølovreformen i 1991 indskrives *bonusprincippet*, som igennem 10 år havde været genstand for mangan diskussion. Startskuddet til dette princip var artiklen *Kan regulering af fast ejendom forenkles?* af Ole Christiansen m.fl. i Juristen i 1980. Bonusprincippet gik ud på

*„[...] at der ved en lokalplan endeligt gøres op med forholdet til anden lovgivning - således at yderligere tilladelser m.v. efter den pågældende lov ikke kræves. [...] Vi vil kalde en lokalplan, der - bortset fra de krav, der kan stilles i forbindelse med den almindelige byggetilladelse efter byggeloven - endeligt fastlægger samtlige restriktioner efter arealanvendelseslovgivningen inden for planens område for en **bonus-lokalplan**.“*

[Christiansen m.fl. 1980, s. 123]

Denne artikel blev grundlæggende for debatten om lokalplanen op gennem 1980'erne. Det ses gennem litteraturen og artiklerne fra denne periode, at netop dette *bonusbegreb* optog landinspektører, arkitekter, planlæggere og andre med interesse for planlægning meget. Denne debat førte til at begrebet blev indført i Lov om planlægning, hvilket betyder, at lokalplanen kan erstatte en ellers lovpligtig landzonetilladelse.

I 2001 blev der tilføjet endnu et punkt til lokalplankataloget. Dette punkt omhandler kolonihaver, og udgør dermed det tyvende punkt i kataloget.

Som det fremgår af tidslinien, er den seneste ændring af lokalplaninstrumentet sket i 2003, hvor bl.a. § 15a blev indsat i Lov om planlægning og omhandler byomdannelse. Paragraffen indeholder bestemmelser om, at en lokalplan kun må udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis planen med bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger m.v., jf. § 15, stk. 2, nr. 12 og 18, kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener.

Som det ses af tidslinien, har der i gennem de sidste 30 år ikke været de store ændringer af lokalplaninstrumentet. Det skal dog tilføjes, at der har været flere mindre ændringer, såsom bestemmelser om særlige krav til indholdet af lokalplaner, som giver mulighed for etablering af butikker. Et andet eksempel er bestemmelsen om underretning af de regionale kulturmiljøråd om lokalplanforslag. [Boeck 2002, s. 158]

På baggrund af ovenstående gennemgang af ændringerne af lokalplaninstrumentet, må det siges, at det ikke er de store ændringer, der er kendetegnende for dette instrument, til trods for at tidslinien går 30 år tilbage.

2. Plansystemets forandringer

2.3. Opsamling

Nærværende kapitel indledes med en fornemmelse af, at lands-, region- og kommuneplanlægningen har gennemgået forandringer gennem de sidste 30 år. Projektgruppen har gennem kapitlet dokumenteret, at denne fornemmelse holdt stik. Denne dokumentation er således udarbejdet af projektgruppen ved hjælp de emner, som har været fremtrædne i den faglige litteratur, samt de historiske fremstillinger om plansystemet.

Som følge af at tidslinien er den gennemgående reference ved beskrivelsen af de forskellige plantyper, er der således blevet tegnet et billede af ændringerne gennem de sidste 30 år. Sammenlignes tidslinierne er det tydeligt at se, at lands-, region- og kommuneplan har gennemgået et større antal ændringer end lokalplaninstrumentet. Det er i særdeleshed regionplanlægningen, som har været udsat for adskillige ændringer, hvor den største og mest omfangsrige fandt sted, som følge af Arealudvalgets betænkning i 1985, hvorefter sektorplanlægningen skulle indarbejdes i regionplanen. Men lands- og kommuneplanlægningen har ligeledes været genstand for forandringer, hvor vetoordningen på statsligt niveau og planstrategien i den kommunale planlægning må siges, at have bidraget til ændringer af hhv. statslige og kommunale arbejdsopgaver.

Ud fra denne historiske redegørelse af hvilke ændringer der er sket med de forskellige plantyper, er det bemærkelsesværdigt, at lokalplanen ikke er ændret i nævneværdig grad. Dette kan betyde, at instrumentet i de sidste 30 år har fungeret *upåklageligt*, og fremstår derfor som et solidt og anvendeligt redskab. Derudover peger statistiske undersøgelser på, at lokalplaninstrumentet bliver benyttet i høj grad. Af landsplanafdelingens statistiske materiale fremgår det, at der i 2001 blev udarbejdet 1200 lokalplanforslag på landsplan. [Landsplannyt 39/2002, s. 6-7] Det kan dermed konkluderes, at lokalplaninstrumentet ikke er et overset redskab i planlægningen, men benyttes i stor omfang i landets kommuner. Dermed kan det siges, at instrumentet til trods for 30 års eksistens uden bemærkelsesværdige ændringer, stadig benyttes i de kommunale forvaltninger, men kan det holde i yderligere 30 år?

Et moderne samfund som det danske er konstant under løbende forandringer. Derfor er det vigtigt at holde systemerne i samfundet *up to date* med de ændringer, der sker samfundsmæssigt. I den forbindelse kan der stilles spørgsmålstejn ved om lokalplaninstrumentet er rustet til de udfordringer, der måtte komme i fremtiden.

2. Plansystemets forandringer

Med hensyn til lokalplanen vil det være et sundt tiltag, at se på om der er emner eller bestemmelser vedrørende denne, som eventuelt skulle revideres eller om nye bestemmelser skal tilføjes, for at kunne leve op til de udfordringer, der måtte komme i fremtidens Danmark.

Projektgruppen vil i efterfølgende kapitel undersøge, om der overhovedet findes en debat omkring lokalplaninstrumentet. Er der nogen, som sætter spørgsmålstejn eller stiller forslag til ændringer af dette instrument, som er så benyttet i den danske planlægning?

2. Plansystemets forandringer

3. Ønske om forandring?

Lokalplaninstrumentet fremstår i princippet i samme form som ved dens tilblivelse i medfør af Lov om kommuneplanlægning i 1975. I dette kapitel er det projektgruppens hensigt at undersøge, om der foregår en debat omhandlende lokalplanens rolle og funktion i det danske plansystem. Dette kapitel vil således sætte fokus på den faglige debat, der har været ført siden Miljølovreformen i 1991, med henblik på at identificere de forslag og ønsker, der har været fremme omkring en videreudvikling eller justering af lokalplaninstrumentet. I udvælgelsen af de emner, der behandles i det efterfølgende, har projektgruppen lagt vægt på, at der er tale om en egentlig videreudvikling af lokalplaninstrumentet. Med dette menes der, at projektgruppen behandler de forslag eller ønsker, der indeholder en fornyelse eller forandring af lokalplaninstrumentet i forhold til dens nuværende udformning og rækkevidde.

3.1. Debat efter Miljølovrefomen

I dette afsnit har projektgruppen besluttet udelukkende at behandle den faglige debat, der har været ført efter Miljølovreformen i 1991. Dette gøres af den årsag, at projektgruppen har erfaret, via gennemgang af diverse fagligt litteratur, bl.a. *Landinspektøren* og *Byplan*, at debatten i perioden fra Planlovreformen til Miljølovreformen, hovedsageligt har omhandlet ét emne, nemlig indførelse af bonusprincippet i lokalplanen. Dette princip blev som omtalt indført i Lov om planlægning i 1991, hvorfor dette kapitel begrænses til at omhandle debatten efter Miljølovreformen.

Som det blev påpeget i forrige kapitel, synes der i den faglige og politiske verden opnået en erkendelse af, at lokalplanen er et nyttigt og anvendeligt instrument, der i høj grad benyttes og tilsyneladende virker upåklageligt. Som følge heraf har det været meget sparsommeligt med forslag eller tiltag, der indeholder en videreudvikling eller justering af det gældende lokalplaninstrument. Debatten omhandlende lokalplaninstrumentet har, efter gennemgang af diverse faglige tidsskrifter og artikler, hovedsageligt været koncentreret omkring lokalplaninstrumentets rækkevidde og de indholdsmæssige formuleringer.

I starten af 1980'erne blev begrebet *byøkologi* introduceret i Danmark, men kom for alvor på den politiske dagsorden efter *Det rådgivende udvalg om byøkologi* havde afgivet sin betænk-

3. Ønske om forandring?

ning i 1994, hvorefter det blev besluttet, at byøkologi skulle være en del af den danske miljøstrategi. En definition på byøkologi lyder:

„Byøkologi betegner en særlig miljøindsats, der med udgangspunkt i et konkret byområdes miljøtilstand og borgernes deltagelse søger at fremme helhedsorienterede løsninger på problemstillinger knyttet til områdets ressourceforbrug, miljøbelastning og naturindhold.“

[www.dcue.dk]

Som det fremgår af ovenstående citat, er det, det konkrete område og dets beboere, der er i centrum for den byøkologiske indsats, hvorfor byøkologi kan opfattes som en strategi for at løse miljøproblemer i et afgrænset område, og til gavn for dette områdes beboere. En lokalplan sigter på regulering af arealanvendelsen og den fremtidige udnyttelse af et konkret område, hvorfor mange kommuner har forsøgt at realisere byøkologiske tiltag gennem lokalplaninstrumentet.

„I adskillige lokalplaner er der bestemmelse om, at der ikke må anvendes sprøjtemidler inden for lokalplanens område. Intentionen er sympatisk, men bestemmelsen har ikke lov hjemmel.“

[Post 2001, s. 1]

Arne Post giver i den citerede artikel udtryk for, at mange kommuner har forsøgt at gøre byøkologiske tiltag gældende over for den enkelte grundejer ved at skrive byøkologiske bestemmelser ind i lokalplanerne. Men lokalplaninstrumentets rækkevidde over for byøkologi er relativt begrænset, hvilket hænger sammen med de almindelige forvaltningsretlige principper som hjemmelskrav, krav om planlægningsmæssig begrundelse og forvaltningsrettens specialitetsprincipper. En bestemmelse i en lokalplan om, at der ikke må anvendes sprøjtemidler inden for lokalplanens område savner hjemmel i PL § 15, der angiver, hvilke forhold en lokalplan *kan* og *skal* indeholde bestemmelser for.

Endvidere skal enhver lokalplanbestemmelse have en planlægningsmæssig begrundelse, hvilket vil sige, at bestemmelsen skal kunne begrundes inden for rammerne af Planlovens formål og den *byplanmæssige tradition*, hvilket Solveig Øster, konsulent i Landsplanafdelingen, eksemplificerer på følgende måde:

3. Ønske om forandring?

„Man kan fx. i et område forbyde plastvinduer fordi de ikke passer med karakteren af det område, man ønsker at skabe eller bevare. Men man kan ikke forbyde plastvinduer med den begrundelse, at de indeholder pvc. Man kan godt påbyde en bestemt farve, men man kan ikke kræve, at der bruges linoliemaling af hensyn til miljøet.“

[Øster 2001, s. 1]

I debatten omhandlende lokalplaninstrumentets muligheder og begrænsninger for at regulere byøkologiske tiltag, kommer forskellige fagfolk frem til, at lokalplaninstrumentet ikke er den ideelle ramme til sikring af disse økologiske forhold, simpelthen fordi der ikke er hjemmel i Planloven til at regulere disse forhold gennem en lokalplan. Det har således ikke været lovgivningsmagtens holdning, at disse forhold skal kunne reguleres gennem lokalplaninstrumentet, men der findes andre muligheder.

I en artikel publiceret i Byplan nr 4/2001 gør landinspektør og lektor ved Aalborg Universitet, Michael Tophøj Sørensen rede for, hvordan det gennem servitutter er muligt at sikre en byøkologisk adfærd:

„Servitutter er et afprøvet reguleringsinstrument, der kan anvendes som et reelt og effektivt (og ikke mindst lovligt) alternativ i „den nye sags tjeneste“ (som værktøj til realisering af byøkologiske tiltag, red.)“

[Sørensen 2001, s. 173]

Michael T. Sørensen mener dermed også, at det ikke er lokalplanens hensigt at regulere for de omtalte forhold, men giver i stedet værktøjet til at gennemføre reguleringen på anden vis. Der gives gennem artiklen udtryk for, at servitutter ikke benyttes i særlig stor grad, hvilket kan vække en undren, da værktøjet umiddelbart passer godt til denne miljømæssige regulering.

Denne debat omhandlende lokalplaninstrumentets rækkevidde har dog ikke ført til ændringer af Planloven, med henblik på at lovliggøre byøkologiske tiltag gennem lokalplaninstrumentet. Projektgruppen ser mere, at debatten har resulteret i, at politikere og planlæggere er blevet mere opmærksomme på hvilke forhold, der er mulige at regulere igennem en lokalplan. Dertil kommer, at debatten sandsynligvis har sat fokus på *ulovlige* bestemmelser i de lokalplaner, der udarbejdes i de danske kommuner.

3. Ønske om forandring?

Sideløbende med ovenstående debat, omhandlende lokalplaninstrumentets rækkevidde, sættes der spørgsmålstegn ved bl.a. lokalplanernes formuleringer af bl.a. *kompetancenormer* og *formålsparagraffer*.

„Der er tydeligt problemer med juraen. Formålsparagraffen er uklar, kompetancenormerne misbruges, fagsproget er mere end underfundigt og beskrivelserne af retsvirkningerne er tvivlsomt placeret.“

[Post 1999, s. 56]

I denne artikel, som er publiceret i Byplan nr. 2/1999, sætter arkitekt Arne Post fokus på lokalplanernes formuleringer. Gennem artiklen kommer A. Post med eksempler på formuleringer, som kan være besværlige at forstå for den enkelte borger. Artiklens forfatter går således inddirekte til angreb på de planlæggere som udarbejder lokalplanerne - formuleringerne er for dårlige. Netop dette aspekt er tre år senere genstand for en yderligere analyse i et afgangsprøje på Aalborg Universitet, hvor det konkluderes at hver fjerde bestemmelse i en lokalplan er problematisk. [Serup m.fl. 2002, s. 190]

„Det er utilfredsstillende for både kommunerne og borgerne. De problematiske bestemmelser er vanskelige at fortolke. De er en kilde til tabte klagesager for kommunerne, og borgerne kan ikke finde ud af de spilleregler, der gælder for deres ejendom.“

[Serup m.fl. 2002, s. 194]

Med baggrund i ovenstående kan det konstateres, at emnet, som blev taget op af Arne Post i 1999 havde noget på sig. Det kan dog siges, at det desværre er problemer, som er svære at lovgive omkring. Debatten omkring emnet har dog kunnet åbne øjnene på planlæggere og politikere for, om deres planer er forståelige. Det overlades derfor stadig til planlæggere og politikere at vurdere bestemmelseernes klarhed.

Som det er redegjort for i det foregående har projektgruppen gennemgået diverse fagligt litteratur med henblik på at *kortlægge* den debat, der har været ført omkring lokalplaninstrumentet siden Miljølovreformen i 1991. Igennem denne litteraturgennemgang har projektgruppen erfaret, at debatten omkring lokalplaninstrumentet hovedsageligt har omhandlet instrumentets rækkevidde/reguleringsevne og dets indholdsmæssige formuleringer. Projektgruppen har dog stiftet bekendtskab med en debat under Dansk Byplanlaboratorium, hvori der

stilles forslag til en videreudvikling eller justering af lokalplaninstrumentet, hvorfor denne debat vil blive redegjort for i det følgende.

3.2. Seneste ændringsforslag

På Dansk Byplanlaboratoriums hjemmeside (www.byplanlab.dk), er det muligt at følge med i aktuelle planlægnings spørgsmål angående byplanlægningen i Danmark. På denne hjemmeside har projektgruppen fundet frem til diverse debatoplæg og referater af workshops fra konferencen *Fornyelse af byplanlægningen i Danmark* afholdt i august 2002 af Dansk Byplanlaboratorium. I disse debatoplæg og referater har forskellige debattører, såvel faglige som politiske, ytret sig om forslag til en videreudvikling eller justering af lokalplaninstrumentet.

Den omtalte konference er efterhånden et par år gammel, hvorfor projektgruppen har taget kontakt til fremtrædende personer inden for den fysiske planlægning i Danmark, for at få en afklaring af om disse forslag til videreudvikling stadig er aktuelle. Projektgruppen har således gennem mailkorrespondance med Direktør i Dansk Byplanlaboratorium, Ole Damsgaard, Landsplanchef Niels Østergaard og Miljøminister Hans Christian Schmidt, se Bilag A, erfaret, at der pt. *ikke* eksisterer en faglig og politisk debat omkring lokalplaninstrumentets fremtid. Igennem denne mailkorrespondance udtaler Miljøminister Hans Christian Schmidt sig om lokalplanens fremtid på følgende måde:

„Jeg kan [...] oplyse, at jeg ikke har aktuelle planer om en omfattende revision af lokalplaninstrumentet, som jeg opfatter som et godt og gennemprøvet værktøj for kommunerne. Noget andet er, at der naturligvis sker løbende justeringer og tilpasninger, som det fx skete med ændringerne i 2003 om byomdannelse.“
[Mail fra Miljøminister Hans Christian Schmidt, Bilag A]

Projektgruppen har således konstateret, at der ikke foregår nogen faglig eller politisk debat omkring lokalplaninstrumentets fremtid, men som Miljøministeren siger: *Der er altid sker justeringer og tilpasninger*. Projektgruppen vælger derfor at tage udgangspunkt i idéerne fra ovennævnte konference, da denne repræsenterer den nyeste debat omhandlende lokalplaninstrumentet, hvorefter det følgende vil søge at skitsere og vurdere de emner, der har været behandlet på denne konference.

3. Ønske om forandring?

Flere af ændringsforslagene er igennem debatten kun redegjort for i mindre grad, hvorfor en grundigere vurdering af disse forslag ud fra projektgruppens faglige viden og kendskab til den fysiske planlægning og planlovgivning er nødvendig.

Med baggrund i de omtalte debatoplæg og referater har projektgruppen erfaret, at debatten omkring lokalplaninstrumentets fremtid omhandler følgende emner:

- Lokalplanens detaljeringsgrad
- Borgerinddragelse
- Handlepligt
- Revisionspligt
- Politisering

I det følgende vil projektgruppen redegøre for ovenstående emner, hvor der gives eksempler på de forskellige holdninger, som kommer til udtryk gennem debatten. Derudover vil projektgruppen komme med kommentarer til de forskellige emner, med henblik på at vurdere hvilke forslag, der indeholder et decideret ændringspotentiale og derfor ses som en videreudvikling eller justering af det nuværende lokalplaninstrument. Med dette menes hvilke emner, der indeholder en ændring af det nuværende lokalplaninstrument, og som dermed kunne være interessante at behandle mere indgående.

3.2.1. Lokalplanens detaljeringsgrad

Dette emne beskæftiger sig med lokalplaninstrumentets detaljeringsgrad. Der er igennem debatten givet udtryk for, at lokalplanen er et for alvorligt indgreb over for den private ejendomsret. Lokalplanerne regulerer med andre ord for hårdt og detaljeret i forhold til den enkelte grundejer. En enkelt debattør, Bent Jensen direktør for arkitektfirmaet Søtoftegaard, har således ytret ønske om, at der i lokalområderne ikke skal foretages meget detaljeret planlægning og regulering, men lade mere være op til tilfældighederne. Det vil sige, at det alene er de overordnede rammer for et givent område, der skal lægges, mens den mere detaljerede planlægning ikke skal udarbejdes. I følgende citat sammenligner Bent Jensen lokalplanen med en fest.

3. Ønske om forandring?

*„Man kan planlægge festen minutøst fra klokken 19.00 til 04.00 og det bliver en møgfest. Hvis man derimod siger, at man vil have nogle morsomme mennesker og de skal komme i noget rimeligt pænt tøj og de skal komme omkring kl. 19.00, så får man en meget bedre fest og det samme tror jeg er tilfældet med byplanlægningen.“ Bent Jensen
[www.byplanlab.dk a, s. 7]*

Hermed menes, at der til trods for at der planlægges ned til mindste detalje ikke er garanti for at tingene bliver gode, hvor Bent Jensen er af den mening, at den detaljerede planlægning og regulering dræber kreativiteten. Bent Jensen foreslår således, at lokalplanlægningen skal bevæge sig væk fra regelstyring over imod værdistyring, hvorved der gives plads til det frie initiativ, der ikke er bundet af regler og detaljeret regulering. Der er dog flere debattører i samme forum, der argumenterer for det modsatte. Enkelte mener, at hvis lokalplanens detaljeringsgrad udfases, fjernes samtidig den enkelte borgers retssikkerhed i forhold til lokalplaninstrumentet, hvorefter borgerne vil føle sig utrygge ved ændringer i deres lokalområde.

Som det er skitseret i det ovenstående, omhandler lokalplanens detaljeringsgrad det faktum, at lokalplaner regulerer for detaljeret i forhold til den enkelte grundejer, hvorefter den private ejendomsret er under angreb. Ifølge projektgruppens opfattelse, er det et rent ideologisk spørgsmål, selvfølgelig inden for rammerne af Grundloven § 73, hvor detaljeret en lokalplan skal kunne regulere, og det er bl.a. kommunens politiske ståsted, der bestemmer, hvor detaljeret en lokalplan skal være. Et eksempel på en sådan ideologisk tankegang ses af følgende citat fra byrådsmedlem i Aalborg Kommune, Signe Friis (V):

*„Jeg mener, at lokalplanerne generelt er for restriktive. Der kan for eksempel stå, at du skal vælge en bestemt farve, hvis du vil bygge en udestue. Og nogle steder må man ikke sætte plastikvinduer i. Er det virkelig det offentliges opgave at bestemme det?“
[Nordjyske, 20.10.2002]*

Ovenstående citat er udtryk for en liberalistisk tankegang, hvor det offentlige skal spille en så minimal rolle som muligt, hvorefter der skal gives mere spillerum og frihed til det enkelte individ.

3. Ønske om forandring?

Som det fremgår af udtalelserne fra henholdsvis Bent Jensen og Signe Friis påpeger begge, at lokalplanerne regulerer for detaljeret i forhold til den enkelte grundejer og derved dræber al kreativitet og initiativ i lokalområderne. Der findes imidlertid ikke nogen bestemmelse i den gældende Planlov, der siger, hvor detaljeret en lokalplan *skal* regulere, hvorfor detaljeringsgraden i landets lokalplaner kan være ganske forskellige. En lokalplan kan således regulere forhold på en enkelt ejendom og den kan i princippet omfatte hele kommunens geografiske udstrækning. Der findes dog en grænse for, *hvad* lokalplanen kan regulere, hvilket bestemmes udtømmende af PL § 15, stk. 2. Det skal i denne sammenhæng nævnes, at kommunens lokalplankompetance er begrænset af de almindelige forvaltningsretlige principper, samt forholdet til anden lovgivning og krav om at lokalplanen er planlægningsmæssigt begrundet, hvilket gør sig gældende på alle planlægningsniveauer. Begrundelsen kan have sin baggrund i hhv. miljøhensyn, funktionelle hensyn og æstetisk kulturelle hensyn. Disse tre emner kommer indirekte fra Planlovens formålsbestemmelse. Der er med andre ord begrænsninger for hvad og hvor meget en kommune kan lokalplanlægge for. [Boeck 2002, s. 160]

De ovenstående forslag om mindre detaljerede lokalplaner vil ikke kræve en ændring af det eksisterende regelværk, da den enkelte kommune er forholdsvis frit stillet i forhold til lokalplanernes detaljeringsgrad, hvorfor kommunen har mulighed for at udarbejde lokalplaner af varierende detaljeringsgrad.

Lovgivningsmagten kan selvfølgelig ved lovændring forbyde kommunerne at udarbejde detaljerede lokalplaner, hvorefter en lokalplan eksempelvis kun kan indeholde bestemmelser om lokalområdernes overordnede struktur og sammenhæng. En konsekvens af en sådan lovændring vil efter projektgruppens overbevisning medføre, at den enkelte kommune ikke kan styre udviklingen i lokalområderne, og derfor mister sin kompetance til at kunne regulere detaljeret over for den enkelte grundejer. Lokalplanen er Planlovens *sværvægter* og benyttes i stor udstrækning i den kommunale praksis, hvilket betyder, at de enkelte kommuner har brug for dette instrument for at kunne styre udviklingen og derved skabe harmoniske og funktionelle boligområder. På denne baggrund vælger projektgruppen ikke at gå ind i en yderligere diskussion af dette emne, da lokalplanen er et vigtigt reguleringsinstrument for den enkelte kommune, og derudover har den enkelte kommune mulighed for at udarbejde lokalplaner af varierende detaljeringsgrad.

3.2.2. Borgerinddragelse

Et andet emne som er blevet tydeliggjort gennem debatten i Dansk Byplanlaboratorium er *borgerinddragelse*. Der er igennem debatten fremsat ønske om, at borgerinddragelsen skal ske på flere niveauer og i flere faser af udarbejdelsen af en lokalplan. Det grundlæggende ønske ligger i, at borgerne skal være med i idé- og visionsfasen, og ikke kun være med igennem den lovpligtige offentlighedsfase ved et lokalplanforslags tilblivelse. Borgerne kan på den måde være med til at forme det område, de i fremtiden skal bo i eller være nabo til.

Det er dog ikke alle der deler denne betragtning, hvorfor følgende citat taler for det modsatte. Ifølge Mads Lebech, borgmester i Frederiksberg Kommune,

„[...] skal man turde tage en beslutning, også på et relativt tidligt tidspunkt, og så skal man lade borgerne være med til at modellere den endelige lokalplan.“ Mads Lebech

[www.byplanlab.dk a, s. 11]

Der er her tale om, at politikere og planlæggere udarbejder de overordnede rammer for et givent område, hvorefter borgerne får mulighed for at komme med forslag til detaljerne i den endelige lokalplan.

Efter projektgruppens mening er denne diskussion omkring borgerinddragelse, i forhold til dette projekts problemstilling, af mindre betydning. Der findes ingen bestemmelse i den gældende Planlov, der forhindrer de respektive kommuner i at inddrage borgerne på netop det tidspunkt, det måtte ønskes. Der er ingen lovkrav om forudgående offentlighed ved lokalplanlægningen, som det er for de overordnede plantyper region- og kommuneplan, men der findes ingen bestemmelser om, at der *ikke* må ske borgerinddragelse i idé- og visionsfasen i forbindelse med lokalplanudarbejdelsen. Projektgruppen ser derfor, at denne diskussion mere hører sig hjemme i den enkelte kommune, hvor politikere og planlæggere skal blive enige om, hvilken *model* lokalplanen skal udarbejdes efter.

Et andet synspunkt angående borgerinddragelse fremføres af borgmester i Ringkøbing Kommune, Hans Østergaard, der stiller forslag om at indføre en bagatelgrænse for, hvornår en mindre ændring af en lokalplan kræver at hele tilvejebringelsesproceduren med offentlighedsfase og indsigelsesbehandling skal iværksættes. I den forbindelse siger Hans Østergaard:

3. Ønske om forandring?

*„Lokalplaninstrumentet er et nyttigt værktøj, men engang imellem virker det urimeligt forsinkende overfor nødvendige, mindre ændringer i de fysiske omgivelser. [...] Det kan f.eks. være tilfældet hvor en virksomhed af produktionstekniske grunde bliver nødt til at bygge en smule højere, end den eksisterende lokalplan giver mulighed for.“ Hans Østergaard
[www.byplanlab.dk b, s. 9]*

Det er ikke med den nuværende Planlov muligt at foretage ændringer af en gældende lokalplan, uden der fastsættes en otte ugers offentlighedsfase med efterfølgende indsigelsesbehandling, hvilket i princippet vil sige tilvejebringelse af en ny lokalplan. Dette er dog kun gældende, hvis der ikke gives dispensation, hvilken kan gives i henhold til PL § 19, hvori det fastlægges, at dispensationen ikke må være i strid med principperne for den gældende lokalplan. Dertil kommer, at en dispensation først kan gives efter mindst 2 ugers offentlighed, hvor naboer og andre er blevet orienteret herom. Til Hans Østergaards konkrete eksempel kan det dog siges, at en sådan fravigelse af en lokalplans bebyggelsesregulerende bestemmelser ikke vil kræve udarbejdelse af en ny lokalplan, men muligvis ville kunne klares ved en dispensationssag, sådan som det kommer til udtryk i NKO nr. 28C/1994.

Hans Østergaard er af den mening, at der skulle indføres en bagatelgrænse for ændringer af eksisterende lokalplaner, så kommunen kan vedtage en ny lokalplan uden offentligheden får mulighed for at komme med indsigelser.

Indførelse af en sådan bagatelgrænse for lokalplanændringer vil kræve en lovændring, som i princippet vil betyde, at ét af plansystemets bærende elementer - borgerinddragelsen, sættes ud af funktion. Projektgruppen er af den mening, at hvis Hans Østergaards ønske føres ud i livet, vil det være på bekostning af Planlovens formål. Dette ses direkte af Planlovens formålsparagraf, at offentligheden skal inddrages i planlægningen, jf. PL § 1, stk. 2, nr. 5. Lovgivningsmagten har desuden tilkendegivet, at selv dispensationssager i forhold til lokalplanen skal i offentlighed, jf. PL § 20, hvorfor mere vidtgående afvigelser uden offentlighed vil stride mod hidtidig forståelse af Planlovens formålsparagraf.

Det skal yderligere nævnes, at Hans Østergaards forslag vil bevirke en mindre grad af forudseelighedsretssikkerhed. Det vil sige, at lokalplanlægningens styrke som dokumentation for, hvad der må ske i et givent område, sættes ud af spil. Naboerne til området ved

3. Ønske om forandring?

dermed ikke, hvad der kan forventes på naboejendommen. Dette er et af de væsentlige punkter ved offentlighedsfaserne, grundejere og naboer bliver orienteret, hvorigennem de bliver bekendt med planerne for området.

På baggrund af at forslaget fortrænger ét af Planlovens overordnede formål, og tillige tilside-sætter borgernes retssikkerhed med hensyn til viden om fremtidige forhold på en naboejendom, vælger projektgruppen ikke at arbejde videre med forslaget.

3.2.3. Handlepligt

I åbningsindlægget til konferencen *Fornyelse af byplanlægningen i Danmark* ytrer direktør for Dansk Byplanlaboratorium Ole Damsgaard sig om, at det skal overvejes, for at gøre planlægningen mere dynamisk og handlingsrettet, om der i visse tilfælde gennem lokalplanlægningen kan pålægges bygherre handlepligt. Denne handlepligt kunne ifølge Ole Damsgaard bestå af, at bygherren gennem lokalplanen forpligtes til, i sammenhæng med pågældende projekt, at etablere infrastrukturelementer og andre fællesfaciliteter. [www.by-planlab.dk a, s. 4]

Netop dette punkt angående handlepligt i forbindelse med lokalplanlægningen er taget med i summeringen af debatten, som udmønter sig i *5 gode råd til fornyelse af plansystemet*, hvor sidste del af femte råd lyder:

„[...] til gengæld skal de (lokalplanerne, red.) i visse tilfælde kunne pålægge bygherre handlepligt.“

[www.byplanlab.dk c, s. 12]

At en lokalplan skal kunne pålægge bygherren handlepligt kan imidlertid forstås på forskellige måder. For det første kan handlepligt betyde, at grundejeren kan pålægges at udføre en handling for at fremkalde forhold, der er i overensstemmelse med lokalplanen, f.eks. at opføre den bebyggelse, som lokalplanen giver mulighed for. For det andet kan handlepligt forstås på den måde, at en bygherre i forbindelse med et større bygge- og anlægsarbejde, gennem lokalplanen forpligtes til at etablere nødvendige infrastrukturelementer eller offentlige institutioner såsom børnehave eller skole.

3. Ønske om forandring?

Det karakteristiske for det nuværende lokalplaninstrument er imidlertid, at en lokalplan *ikke* kan pålægge handlepligt. Men ville det i nogle tilfælde være hensigtsmæssigt at indføre handlepligt i den ene eller anden form i forbindelse med lokalplanlægningen? En sådan indførelse af handlepligt kan derfor betragtes som en videreudvikling eller justering af det nuværende instrument, hvorfor projektgruppen vælger at forfølge denne idé i de senere analyser.

3.2.4. Revisionspligt

Et andet emne der har været på tale gennem debatten i Dansk Byplanlaboratorium er revisionspligt i forhold til lokalplaner. I denne sammenhæng henledes opmærksomheden på, at en lokalplan i princippet er evighedsholdbar. Det vil sige, at der ikke findes en *udløbsdato* af de enkelte lokalplaner, hvorfor plangrundlaget, efter en årrække, kan være forældet og ikke er i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens nuværende politiske visioner og intentioner.

*„Det ville være et sundt princip at se en tidsbegrænsning på lokalplanerne for at åbne muligheden for en grundlæggende debat om de store forandringer, der løbende sker i vores fysiske omgivelser.“ Dan B. Hasløv
[www.byplanlab.dk a, s. 17]*

Der er i debatten således stillet forslag om at se nærmere på en revisionspligt ved den enkelte lokalplan, for på den måde at føre en løbende debat af kommunens lokalplanlagte områder. Dette skulle gøres for at tvinge den enkelte kommune til at igangsætte en debat og foretage justeringer af disse områders fremtidige anvendelser, for på den måde at have et ajourført reguleringsgrundlag til rådighed. En indførelse af en gyldighedsperiode af denne art, er at betragte som en videreudvikling af det nuværende instrument, hvorfor projektgruppen vælger at forfølge denne idé i en senere analyse.

3.2.5. Politisering

Debattørerne som deltager i de forskellige indlæg på ovennævnte konference beskæftiger sig ligeledes med emnet *politisering*, hvormed menes, at politikerne skal inddrages mere aktivt og tidligere i planlægningsprocessen, for på den måde at skabe en fælles målsætning

3. Ønske om forandring?

for politikere og planlæggere, så disse går i samme retning. Dette synspunkt pointeres i følgende statement:

„Det er nødvendigt med en politisk afklaring på et meget tidligt tidspunkt i planprocessen, og at der sker en tæt dialog mellem politikere og planlæggere.“ Jens Kvorning

[www.byplanlab.dk c, s. 5]

Der er med andre ord ønske om, at politikerne i en given kommune deltager i planlægningsprocessen så tidligt som muligt.

Som i afsnittet under *Borgerinddragelse* skal der ligeledes i denne sammenhæng gøres opmærksom på, at dette problem eller ønske er op til den enkelte kommune at afklare. Der er ikke, i den gældende Planlov, noget til hinder for, at politikerne inddrages tidligt i planlægningen. Projektgruppen er af den opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt at gøre, for på den måde at inddrage den politiske tilkendegivelse tidligt i planprocessen og derved komme eventuelle uoverensstemmelser mellem planlægger og politiker til livs på et tidligt tidspunkt. Det er således efter projektgruppens opfattelse ikke nødvendigt at lovgive om dette - det der skal til er at kommunens planlæggere og politikere i samarbejde får ændret den nuværende måde at gribe proceduren an på. Det skal efter projektgruppens opfattelse være op til den enkelte kommune at afgøre, på hvilket tidspunkt i proceduren politikerne skal inddrages.

3.3. Opsamling

Dette kapitel har bidraget til at identificere de forslag til en videreudvikling eller justering af lokalplaninstrumentet, der har været til debat siden Miljølovreformen.

Efter Miljølovreformen blev det konstateret, at lokalplaninstrumentet var et vigtigt instrument til at styre og regulere den fysiske udvikling i de enkelte kommuner, hvor lokalplanen kunne sætte erstatningsfrie og bindende bestemmelser for den enkelte grundejer. Debatten efter denne reform har således hovedsageligt drejet sig om dette instruments muligheder og begrænsninger i forhold til regulering af forskellige emner, f.eks. byøkologi. Debatten har således været orienteret om lokalplanernes generelle kvalitet med henblik på at udvikle instrumentet i en positiv og for borgeren mere forståelig retning.

3. Ønske om forandring?

Der synes således i lokalplaninstrumentets *levetid*, siden Lov om kommune- og lokalplanlægning i 1975, at være opnået en erkendelse af, at lokalplaninstrumentet er et stabilt og rummeligt instrument, der er nødvendig for at styre den fysiske udvikling i lokalområderne, med henblik på at skabe funktionelle bolig- og erhvervsområder. Selv om lokalplaninstrumentet tilsyneladende har virket upåklageligt i denne periode er det hensigtsmæssigt at videreudvikle og justere instrumentet med henblik på at ruste det til fremtidens udfordringer. Der er igennem debatten i Dansk Byplanlaboratorium fremkommet forslag til videreudvikling og justeringer af instrumentet, som projektgruppen ser det for interessant og relevant at forfølge i de kommende analyser.

Projektgruppen vælger derfor at arbejde videre med de emner, der indeholder en ændring af lokalplaninstrumentet, hvilket drejer sig om følgende emner:

- Handlepligt
- Revisionspligt

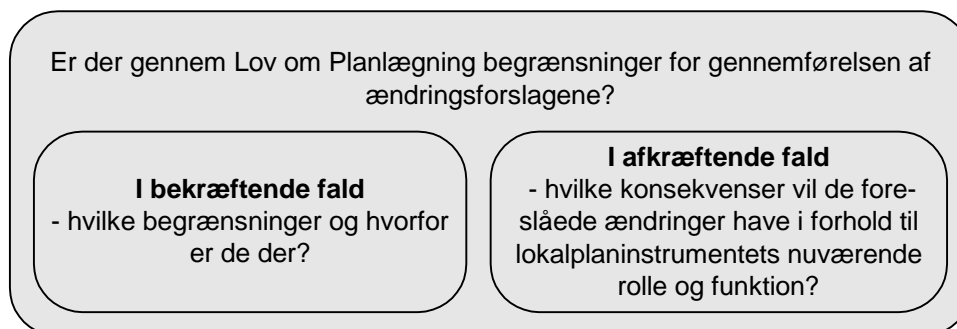
Ovenstående emner er kort omtalt i det foregående, men er ikke i øvrigt, hverken fagligt eller politisk, blevet grundigere undersøgt eller analyseret. Derfor ser projektgruppen det interessant at underkaste disse emner en videre analyse med henblik på at vurdere de konsekvenser en eventuel lovændring vil have i forhold til lokalplaninstrumentets nuværende rolle og funktion.

4. Problemformulering

Som det er redegjort for i de foregående kapitler, har der igennem de seneste 30 år været ført en løbende debat omhandlende de forskellige plantyper i det danske plansystem. Denne debat har resulteret i løbende ændringer og justeringer af de overordnede plantyper, region- og kommuneplan på såvel det strukturelle som det indholdsmæssige niveau. Grundstenen i det danske plansystem, lokalplaninstrumentet, har imidlertid ikke været genstand for samme justeringer og ændringer, og fremstår i realiteten som ved dens tilblivelse i medfør af Lov om kommune- og lokalplanlægning i 1975.

I kapitel 3. *Ønske om forandring?* er det anskueliggjort, at der på nuværende tidspunkt ikke foregår nogen debat i politiske kredse angående lokalplaninstrumentets fremtidige rolle og funktion i det danske plansystem, mens der i faglige kredse, bl.a. Dansk Byplanlaboratorium er ytret holdninger og meninger angående forandring af lokalplaninstrumentet. På denne baggrund vælger projektgruppen to ændringsforslag, der har været diskuteret i dette faglige forum, som dermed gøres til genstandsfelt for analyserne i dette projekt.

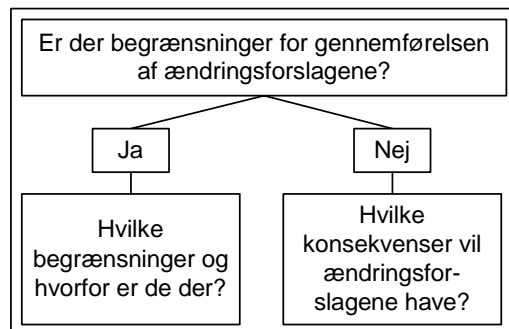
Med udgangspunkt i disse ændringsforslag, omhandlende handlepligt og revisionspligt, vælger projektgruppen at opstille følgende problemformulering, som dermed er retningsgivende for det videre projektarbejde:



Som det fremgår af ovenstående figur, er problemformuleringen inddelt i flere spørgsmål, baggrunden herfor vil blive beskrevet i det følgende.

4. Problemformulering

Problemformuleringen er inddelt i flere delspørgsmål, hvilket er illustreret i figur 4.1. Figuren symboliserer de to forskellige drejninger, som analyserne af ændringsforslagene kan tage. Det igangsættende spørgsmål kan besvares med et *ja* eller et *nej*. Dette afføder således forskellige følgespørgsmål. Hvis der ses på drejningen, hvor svaret på det første spørgsmål er et *ja*, vil analysen gå i retningen af at svare på, hvilke begrænsninger, der er gennem Planloven for en gennemførelse. Det fremgår endvidere af figuren, at projektgruppen ikke kun finder de begrænsninger, der måtte være, men søger også at finde et svar på *hvorfor*. Analysen vil dermed ligge vægt på hvilke begrænsninger, der gennem Planloven ligger for gennemførelsen af et forslag, samt hvorfor disse begrænsninger findes.



Figur 4.1: Oversigt over problemformuleringens drejninger.

Den anden drejning tager sit udspring i, at der kan svares *nej* til det første spørgsmål. Hvis dette skulle være tilfældet vil den efterfølgende analyse omhandle konsekvenser ved gennemførelsen. Der vil med andre ord blive foretaget en analyse af de konsekvenser, det pågældende forslag kan få for lokalplanens nuværende rolle og funktion.

Baggrunden for at problemformuleringen kan tage de to ovenfor beskrevne drejninger er, at projektgruppen på nuværende tidspunkt ikke ved *om* det er muligt at indføre ændringerne i det danske plansystem. Det er derfor en nødvendighed, først at identificere om derigennem Planloven er begrænsninger for en gennemførelse, før en konsekvensanalyse udarbejdes. Baggrunden for at projektgruppen vælger at søge begrænsningerne gennem Planloven er, at lokalplanen er hjemlet i denne lov. Planloven er med andre ord den lov, som fastsætter bestemmelserne for en lokalplan og dens udarbejdelse. Derfor er det naturligt, at det er i denne lov, eventuelle begrænsninger skal findes.

Baggrunden for at udarbejde en analyse af begrænsninger er, at det vil være irrelevant at se på konsekvenser af et forslag, som i realiteten ikke kan gennemføres. Projektgruppen klarlægger således først begrænsningerne ved et givent forslag, for på den måde at finde frem til hvilken drejning den efterfølgende analyse vil tage.

4.1. Redegørelse af ændringsforslag

I det følgende vil det blive redegjort for de emner projektgruppen vælger at underkaste en analyse gennem projektet. De forskellige begreber vil blive forklaret for at konkretisere, hvad *handlepligt* og *revisionspligt* dækker over.

4.1.1. Handlepligt

I foregående kapitel ytrer Ole Damsgaard sig om, at det i visse tilfælde skulle være muligt at pålægge bygherren handlepligt gennem lokalplanen. I dette afsnit vil projektgruppen konkretisere dette forslag, og dermed fastlægge hvilke analyser af handlepligtsbegrebet i forhold til lokalplaninstrumentet, der foretages i de senere afsnit.

Det blev i forrige kapitel konstateret, at begrebet handlepligt kan forstås på to måder, henholdsvis *snævert* og *bredt*. For det første kan det betyde, at den enkelte grundejer forpligtes til at bringe forhold på sin ejendom i overensstemmelse med planens bestemmelser og for det andet at forpligte en bygherre til at tilvejebringe fælles faciliteter i forbindelse med større bygge- og anlægsarbejder. Dette afsnit vil søge at klarlægge, hvilken type handlepligt Ole Damsgaard refererer til.

For at kunne svare på hvilken type handlepligt Ole Damsgaard tænker på, har projektgruppen nærlæst det samlede materiale fra de nævnte workshops og konferencer under temaet *Fornyelse af byplanlægningen i Danmark*. Under nærlæsningen af dette materiale er projektgruppen blevet opmærksom på udtalelser fra blandt andre Ole Damsgaard, der kan være medvirkende til at afklare spørgsmålet, om det er den snævre eller brede handlepligt der tænkes på.

I referatet fra konferencen afholdt den 29. august 2002, ytrer Ole Damsgaard sig omkring handlepligt på følgende måde:

„Det skal også overvejes [...] om man i visse tilfælde kunne pålægge handlepligt i forhold til bygherre gennem lokalplanlægningen for eksempel i forbindelse med etablering af infrastruktur og andre fælles faciliteter.“

[www.byplanlab.dk a, s. 4]

4. Problemformulering

Citatet følges op i en artikel i Byplan nr. 1/2003, hvor Ole Damsgaard og projektleder i Dansk Byplanlaboratorium, Mads Uldall, svarer på et debatindlæg af Arne Post fra Skive Kommune. I denne artikel udtaler Ole Damsgaard og Mads Uldall sig om handlepligt på følgende måde:

„I dag er det ikke muligt at pålægge en bygherre at medvirke til finansieringen af offentlige anlæg, som nødvendiggøres som følge af et projekt. I Norge har man et system, som muliggør at investorer ikke blot medvirker til at finansiere den fysiske infrastruktur, men også opførelse af skoler o.l.“
[Damsgaard m.fl. 2003, s. 70]

Ud fra ovenstående citat kan det siges, at spørgsmålet om handlepligt i forbindelse med lokalplanlægningen, retter sig imod den mere brede forståelse af handlepligtsbegrebet, hvorefter en bygherre kan forpligtes til at tilvejebringe offentlige anlæg, der foranlediges af et konkret bygge- og anlægsarbejde. Denne handlepligt er endvidere mere vidtgående end alene at omhandle teknisk infrastruktur såsom veje, idet Vejbidragsloven § 3 indeholder bestemmelser om, at den pågældende vejbestyrelse kan pålægge grundejerne ved vejbidrag, at afholde udgifterne til bl.a. anlæg af nye offentlige veje og udbygning af private fællesveje. Det skal i denne sammenhæng nævnes, at der sigtes på handlepligt for den private bygherre, og ikke kommunalbestyrelsen. Dette kommer til udtryk ved, at der i citatet lægges vægt på, at det ikke er muligt at pålægge en bygherre at medvirke til finansieringen af *offentlige* anlæg. Det er således ikke muligt at forpligte en privat bygherre til at bidrage økonomisk til etableringen af offentlige anlæg, såsom skoler og børnehaver. Opførelse og drift af sådanne anlæg er alene det offentlige opgave, jf. bl.a. Folkeskoleloven § 49, i hvilken der står, at alle udgifter til folkeskolens undervisning påhviler kommunerne.

I citatet nævner Ole Damsgaard og Mads Uldall endvidere, at den brede handlepligt, der ønskes tilknyttet det danske lokalplaninstrument, eksisterer i Norge, hvorigennem det er muligt at pålægge en privat bygherre at medvirke til finansieringen af offentlige anlæg. Projektgruppen vil således i et senere kapitel analysere det norske system, der muliggør denne handlepligt, med henblik på at tilvejebringe en forståelse for det norske system og dermed efterfølgende diskutere, om der gennem Planloven er begrænsninger for at indføre en lignende handlepligt i det danske plansystem. Projektgruppen vil dermed undersøge, om der ligger begrænsninger for gennemførelsen, og på den måde finde ud af, hvilken drejning analysen af dette emne vil tage. Denne analyse vil finde sted i kapitel 6. *Handlepligt i Norge*.

Projektgruppen vælger endvidere at underkaste den snævre handlepligt en nærmere analyse. Med den snævre handlepligt menes det faktum, at en lokalplan kan forpligte en grundejer til at tilvejebringe forhold i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser. Analysen vil omhandle muligheden for at pålægge den enkelte grundejer handlepligt gennem en lokalplan, og udgangspunktet er på baggrund af problemformuleringen at undersøge om der gennem Planloven er begrænsninger herfor. Hvis det er tilfældet, vil projektgruppen undersøge, hvorfor begrænsningerne er der, men findes der gennem Planloven ingen begrænsninger, vil analysen omhandle en diskussion af de konsekvenser, der kan forekomme, hvis handlepligt pålægges gennem lokalplanen. Denne analyse finder sted i kapitel 7. *Handlepligt i lokalplanen.*

4.1.2. Revisionspligt

I kapitel 3. *Ønske om forandring?* vælger projektgruppen, at emnet *revisionspligt* skal underkastes en yderligere analyse gennem dette projekt. Det skal her konkretiseres, hvad begrebet *revisionspligt* dækker over.

I debatten fremgår det, at Dan B. Hasløv mener, at det vil være en god idé at indføre en tidsbegrænsning for lokalplanen, så denne ikke er evighedsholdbar. Hasløv påpeger, at en tidsbegrænsning vil kunne medvirke til at kommunerne vil få et ajourført reguleringsgrundlag, som kan lægges til grund for den videre planlægning. I den forbindelse udtaler Hasløv:

„[...] Jeg ved udmærket, at kommunerne løbende vurderer, om lokalplaner skal fornyes, men længe inden den debat kommer i gang er lokalplanernes reguleringsgrundlag underlagt dispensationer og fortolkninger, som ofte ligger langt hinsides hvad der oprindeligt var intentionen i lokalplanen.“

[www.byplanlab.dk d]

Dan B. Hasløv efterlyser med andre ord at kommunerne kan pålægges en pligt til at revidere lokalplanerne, en revisionspligt, for på den måde at have et reguleringsgrundlag, som er ajourført fra regionplanniveau og ned til lokalplanniveau. Hasløv mener dermed, at lokalplanerne bedre kan leve op til de samfundsmæssige ændringer, hvis de løbende revideres, og dermed ikke ligger hen som støvede og forældede planer.

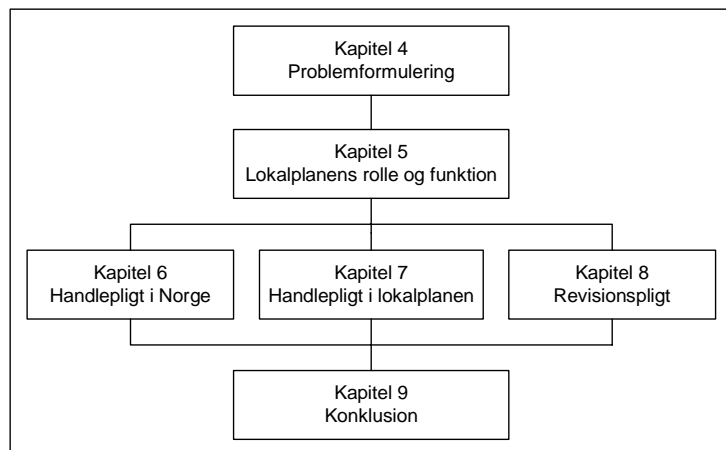
4. Problemformulering

Med baggrund i ovenstående forklaring af, hvad Dan B. Hasløv efterlyser, vælger projektgruppen i kapitel 8. *Revisionspligt* at foretage en nærmere analyse af forslaget. Udgangspunktet for analysen er først og fremmest at undersøge hvorvidt, der gennem Planloven er begrænsninger for gennemførelsen af forslaget. Herefter kan det vurderes om der skal foretages en konsekvensanalyse, eller om der skal foretages en nærmere analyse af, hvorfor de eventuelle begrænsninger findes. Det skal i denne sammenhæng tilføjes, at projektgruppen på nuværende tidspunkt ikke er klar over hvilken drejning analysen vil tage, hvilket vil kræve en analyse af begrænsningerne.

4.2. Projektets overordnede struktur

Dette afsnit vil gøre rede for projektets overordnede struktur med udgangspunkt i problemformuleringen. For at give et overblik over de følgende analyser, har projektgruppen udarbejdet en figur, som illustrerer det videre forløb, jf. figur 4.2.

Som det fremgår af figuren tages der udgangspunkt i nærværende kapitel 4. *Problemformulering*, da det er dette kapitel, som er retningsgivende for hvilke analyser, der udarbejdes i det følgende. Det fremgår ligeledes af figuren, at det videre forløb indeholder fire selvstændige kapitler og afslutningsvis en konklusion.



Figur 4.2: Projektets overordnede struktur.

Kapitel 5. *Lokalplanens rolle og funktion* er i figuren vist som et overordnet kapitel for de efterfølgende. Dette gøres af den grund, at dette kapitel er et grundlæggende teorikapitel omhandlende lokalplaninstrumentet, jf. i øvrigt afsnit 4.2.1. *Analysegrundlaget*, hvor indholdet og baggrunden for dette kapitel belyses mere indgående.

De tre analyser, som udarbejdes i det følgende ses i figuren som sidestillede kapitler. Dette begrundes med at kapitlerne er indbyrdes uafhængige, hvorfor hvert kapitel udgør en selvstændig analyse af et pågældende emne, og analyserne kan derfor læses uafhængigt af hinanden. Det er med andre ord ikke en forudsætning, at kapitel 7 læses før kapitel 8 eller 9.

Denne opbygning betyder endvidere, at konklusionen vil blive en sammenskrivning af delkonklusionerne fra de tre analyser. Det vil sige, at de delkonklusioner der drages i de enkelte analyser sammenskrives til et samlet svar på problemformuleringen. I denne sammenhæng gør projektgruppen opmærksom på at problemformuleringens udformning gør, at der ikke vil kunne gives et entydigt svar i konklusionen, men vil udgøre et produkt af de tre analysers resultater. Dette har sin baggrund i, at projektgruppen vælger at udarbejde tre selvstændige analyser med hver deres konklusion.

4.2.1. Analysegrundlaget

Kapitel 5. *Lokalplanens rolle og funktion* danner som nævnt et analysegrundlag for de efterfølgende tre analyser. Kapitlets formål er at tilvejebringe et vidensgrundlag, som projektgruppen i de efterfølgende analyser kan benytte sig af direkte eller indirekte. Med det menes der, at projektgruppen i nogle tilfælde inddrager det teoretiske grundlag aktivt i analysen, hvor der i andre tilfælde kan være tale om at projektgruppen blot benytter sig af den grundlæggende viden, som erhveres gennem dette teoretiske kapitel.

Kapitlet vil indeholde de generelle karakteristika for, hvad en lokalplan er for en størrelse. Derudover vil begrænsningerne for lokalplanlægningen blive analyseret med henblik på at forstå omfanget af en lokalplans reguleringsmuligheder. For at få et indblik i hvilken sammenhæng lokalplanen har med de overordnede plantyper, vælger projektgruppen at se lokalplanen i et større perspektiv, nemlig i sammenhæng med plan- og reguleringsystemet. Slutteligt analyserer projektgruppen lokalplanens vidde, hvormed menes en analyse af lokalplanens funktion. Dette gøres for at få indblik i lokalplanens mangfoldighed.

Dette analysegrundlag udgør således det grundlæggende teori afsnit for de tre analyser. Det skal i denne sammenhæng tilføjes, at projektgruppen i de enkelte analyser vælger at inddrage specifik teori om bestemte emner, som netop behandles i den konkrete analyse. Den specifikke teori beskrives således under det analysekapitel, hvor det anvendes. Grunden til

4. Problemformulering

at disse teori afsnit skrives i de enkelte kapitler er, at teorien ikke vedrører de andre analyser, og derfor er det vurderet, at denne specifikke teori ikke skal indgå i et overordnet teori afsnit, som det der er tale om i kapitel 5.

4.2.2. Analyserne

Som det er nævnt i sammenhæng med figur 4.2, er de tre analyser uafhængige af hinanden. Hermed menes, at den ene analyse ikke er afhængig af resultatet af den foregående, hvilket er medvirkende til at de tre analyse kapitler hver især vil give et svar på problemformuleringen. I denne sammenhæng skal det gøres klart, at der på baggrund af problemformuleringens konstellation ikke på nuværende tidspunkt kan svares på, hvilken retning de forskellige analyser vil bevæge sig. Dermed skal der her tages det forbehold, at udfaldet af en analyse kan være, at der slet ikke svares på spørgsmålet om konsekvenser, da det kræver et *nej* til det første spørgsmål omhandlende begrænsningerne. Projektgruppen vælger dog til trods herfor, at bibeholde den todelte formulering for at holde mulighederne åbne i analyserne. Projektgruppen mener dermed, at det ville være u hensigtsmæssigt kun at *satse* på den ene drejning, hvis det viser sig, at det ikke er den drejning, emnerne vil tage. På den baggrund arbejdes der i det følgende med to forskellige udfald af det igangsættende spørgsmål, hvor svaret kan være *ja* eller *nej*.

Analyserne vil hver især være medvirkende til at danne et diskussionsgrundlag til brug i et diskussionsforum, hvor de to nævnte ændringer af det danske plansystem diskuteres. Projektgruppen forestiller sig, at dette diskussionsgrundlag kan danne baggrund for en mere konkret diskussion af, hvordan lokalplanen kan ændres, så denne bliver rustet til at klare en 30-årig periode mere.

4.3. Opsamling

Sammenfattende kan det siges, at formålet med dette projekt er at tilvejebringe et grundlag for en diskussion om lokalplaninstrumentets fremtidige rolle og funktion i plan- og regulerings-systemet med hensyn til de foreslåede ændringer. Dette vurderingsgrundlag udarbejdes med andre ord med udgangspunkt i problemformuleringen.

4. Problemformulering

På trods af den ikke-eksisterende debat i politiske kredse angående lokalplaninstrumentets fremtid, er det vigtigt at foretage løbende analyser og vurderinger af de eksisterende instrumenter, for på den måde at videreudvikle og forbedre det eksisterende. De foreslåede ændringer af lokalplaninstrumentet er ændringen i forhold til det eksisterende, hvorfor projektgruppen ser det for relevant at foretage en forudgående vurdering og analyse med henblik på at tilvejebringe et grundlag for at diskutere disse ændringer af det eksisterende lokalplaninstrument, selv om en sådan ikke synes nært forestående fra politisk side.

For at kunne udarbejde en kvalificeret analyse, er det nødvendigt med et grundigt forhåndskendskab til det instrument, der skal ændres, hvorfor der i det følgende kapitel udarbejdes en analyse af lokalplanens nuværende rolle og funktion.

4. Problemformulering

5. Lokalplanens rolle og funktion

I dette kapitel analyserer projektgruppen lokalplaninstrumentet, sådan som det er givet i lovgivningen og den faglige praksis. Dette gøres med henblik på at tilvejebringe et analysegrundlag til brug i den efterfølgende diskussion og vurdering af de foreslåede ændringer af lokalplaninstrumentet, som de er redegjort for i kapitel 3. *Ønske om forandring?* Formålet med dette kapitel er således at klarlægge lokalplaninstrumentets rolle og funktion i det danske plan- og reguleringssystem med henblik på at fastlægge de funktioner og hensyn, lokalplaninstrumentet kan og skal varetage på nuværende tidspunkt.

Indledningsvis redegøres for lokalplaninstrumentets generelle karakteristika, hvilket bl.a. vil sige en beskrivelse af lokalplanens opbygning og indhold samt grundlæggende begreber som lokalplanret og -pligt. Denne redegørelse af instrumentet finder sted for at definere, hvad en lokalplan er, hvad der adskiller den fra andre plantyper, samt hvilke retsvirkninger den har overfor grundejere.

Herefter ses der nærmere på begrænsninger for lokalplanlægningen, hvilket vil sige en fastlæggelse af begrænsninger for lokalplanlægningen som følge af forvaltningsretlige grundprincipper og Planlovens bestemmelser. Dette gøres for at determinere lokalplanens rækkevidde og dermed dens mulige reguleringsevne.

Projektgruppen vælger yderligere at analysere lokalplanens *rolle* i plan- og reguleringssystemet, hvilket gøres for at se lokalplanen i et større perspektiv i forhold til de foregående afsnit, hvor lokalplaninstrumentet er behandlet isoleret. Fremstillingen har således det formål, at analysere lokalplanen, som det bindeled der findes mellem den overordnede planlægning og enkeltsagsbehandlingen. Baggrunden for dette afsnit er med andre ord at analysere lokalplanens sammenhæng med de andre plantyper, samt enkeltsagsbehandlingen.

Sidste del af analysen i dette kapitel omhandler lokalplanens *funktion* i den kommunale praksis. Denne analysedel udarbejdes for at redegøre for lokalplaninstrumentets rummelighed i forhold til reguleringsmuligheder. Det vil sige, at det er lokalplanens bredde, der undersøges, for at finde frem til instrumentets mangfoldighed.

5. Lokalplanens rolle og funktion

5.1. Lokalplanens karakteristika

Lokalplanen er grundstenen i det danske plansystem, hvilket vil sige det fjerde og sidste led i planhierarkiet i Planloven. Region- og kommuneplaner fastlægger de overordnede rammer for henholdsvis amtets og kommunens arealanvendelse og udvikling, og disse overordnede rammer udmøntes gennem lokalplanen i bindende bestemmelser for den fremtidige arealanvendelse i et enkelt afgrænset område.

I det følgende vil projektgruppen analysere sig frem til en definition af, hvad en lokalplan er. Dette gøres ud fra en beskrivelse af de generelle lovmæssige krav, der findes i Planloven. Derudover bidrager lokalplanproceduren til definitionen af instrumentet, hvorfor denne ligeledes beskrives.

Lokalplanen er den eneste plantype, der kan sætte *bindende bestemmelser* for den enkelte ejer og bruger af fast ejendom, hvilket kommer til udtryk i PL § 18, hvori der står, at når en lokalplan er offentliggjort, må der hverken retligt eller faktisk *etableres* forhold, der er i strid med planen. Lokalplanen regulerer således alene fremtidige forhold, mens eksisterende lovlig anvendelse kan fortsætte. Lokalplanen kan altså ikke pålægge handlepligt for at fremkalde forhold, der stemmer overens med planen. Som følge heraf er lokalplanen som de øvrige plantyper, udtryk for erstatningsfri regulering af fast ejendom. En lokalplan kan dog i særlige tilfælde betinge overtagelse af fast ejendom mod udbetaling af erstatning. Dette er tilfældet, hvor en lokalplan udlægger en ejendom til offentlige formål eller indeholder bestemmelser om, at en bebyggelse ikke må nedrives, jf. PL § 48-49.

Lokalplanen er imidlertid også den eneste plantype der kan *dispenseres* fra, hvilket kommer til udtryk i PL § 19. Dette begreb eksisterer ikke ved region- og kommuneplaner, da disse plantyper ikke har samme bindende karakter for den enkelte grundejer.

Lokalplanen kan karakteriseres som en kommunalt udfærdiget *lokal* lov. Lokalplanens bestemmelser har således bindende virkning for alle faste ejendomme, der omfattes af planen, og af samme grund tinglyses lokalplanen på de enkelte ejendomme. At lokalplanen har karakter af en lokal lov betyder også, at det er strafbart at overtræde en lokalplan, hvilket kommer til udtryk i PL § 64, hvori der står, at overtrædelse af lokalplanens bestemmelser resulterer i bødestraf.

5.1.1. Lokalplanret og -pligt

Regler for hvornår der skal tilvejebringes en lokalplan fremgår af PL § 13. Kommunalbestyrelsen kan således altid vælge at udarbejde en lokalplan, den såkaldte lokalplanret, mens kommunen skal tilvejebringe en lokalplan ved større udstykninger eller større bygge- og anlægsarbejder, den såkaldte lokalplanpligt.

En kommunalbestyrelse kan, jf. PL § 13, stk. 1, til enhver tid udarbejde en lokalplan, dog skal denne plan udarbejdes inden for de rammer, der fastlægges af overordnede beslutninger og planer. Kommunalbestyrelsens lokalplankompetance er naturligvis begrænset af de almindelige forvaltningsretlige principper, mens kompetancen bl.a. kan suspenderes ved påbud eller call-in efter PL § 3, stk. 3 og 4, hvorefter lokalplankompetancen overgår til staten. [Boeck 2002, s. 159-162]

Bestemmelsen om lokalplanpligt, PL § 13, stk. 2, er af central betydning for lokalplanlægningen. Reglerne om lokalplanpligt skal bl.a. sikre, at kommunen foretager en planlægningsmæssig vurdering af konsekvenserne af det konkrete bygge- og anlægsarbejde, og at offentligheden får mulighed for at kommentere og eventuelt gøre indsigelser mod planens indhold. [Boeck 2002, s. 163]

Der skal, jf. PL § 13, stk. 2, altid udarbejdes lokalplan ved *større* udstykninger eller *større* bygge- og anlægsarbejder, men hvad ligger der i begrebet *større*, og hvordan skal det forstås? Det afgørende kriterium for om et givent bygge- og anlægsarbejde er *større* og dermed udløser lokalplanpligt er, om det påtænkte projekt fremkalder væsentlige ændringer i det bestående miljø. Som følge heraf skal alle projekter bedømmes ud fra forholdene i det omkringliggende miljø. Derudover er omfanget af bygge- og anlægsarbejdet bestemmende for lokalplanpligten, samt om den påtænkte aktivitet indebærer gener eller fordele for omgivelserne. Det enkelte bysamfunds størrelse og karakter har også betydning for lokalplanpligten, hvorfor der kan anlægges en varierende forståelse af begrebet *større*, alt efter størrelse af det pågældende bysamfund. [Revsbech 1987, s. 155-158], [NKO nr. 129/1997]

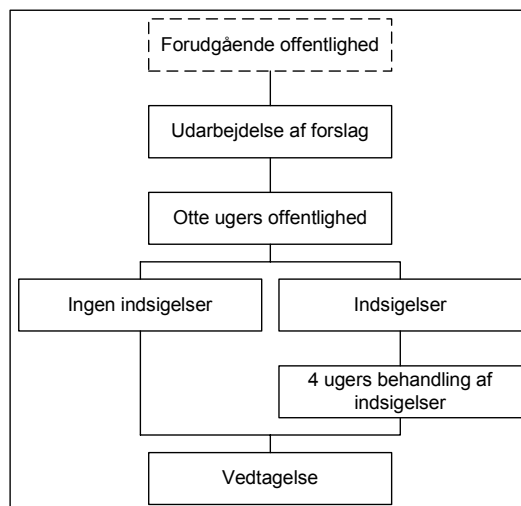
5.1.2. Lokalplanproceduren

Et af Planlovens hovedformål er, at kommunen i videst mulige omfang skal inddrage borgerne i lokalplanlægningen, men hvordan denne inddragelse skal ske er op til den enkelte

5. Lokalplanens rolle og funktion

kommune at bestemme. Minimumskravet er dog, at der i forbindelse med fremsættelse af et lokalplanforslag skal være otte ugers offentlighed. Den samlede tilvejebringelsesprocedure kan opdeles i faser, jf. figur 5.1.

Af figuren fremgår første kasse med stiplede linie, dette gøres af den grund, at denne forudgående offentlighedsfase ikke er lovpligtig. Det er med andre ord op til politikerne at vurdere, om der ved udarbejdelsen af en lokalplan skal være forudgående offentlighed, hvorigennem borgerne får mulighed for at præge planlægningen på et tidligt tidspunkt. Hvis ikke der afholdes forudgående offentlighed, starter lokalplanudarbejdelsen ved at forslaget til den endelige plan udarbejdes. Efter kommunalbestyrelsens vedtagelse af et lokalplanforslag, sendes dette forslag i offentlig høring i otte uger, jf. PL § 24, stk. 3, og sendes samtidig til Miljøministeren og øvrige statslige og kommunale myndigheder, hvis interesser berøres af forslaget. Inden for denne otte ugers periode er det muligt at



Figur 5.1: Lokalplanproceduren.

gøre indsigelser mod planforslaget. Er der i høringsperioden indkommet indsigelser, kan den endelige lokalplan tidligst vedtages efter fire ugers indsigelsesbehandling, jf. PL § 27. Efter endelig vedtagelse af en lokalplan foretager kommunalbestyrelsen offentlig bekendtgørelse, jf. PL § 30, og et eksemplar af den vedtagne lokalplan sendes til de berørte ejere, hvorefter lokalplanen tinglyses på de respektive ejendomme, jf. PL § 31.

Ophævelse af lokalplaner

En lokalplan kan ikke tidsbegrænses, hvorfor en lokalplan i princippet er *evighedsholdbar*. Kommunalbestyrelsen kan dog, jf. PL § 33, ophæve lokalplaner for arealer, der tilbageføres til landzone, og lokalplaner for landzonearealer når en planlægning for området ikke længere skønnes nødvendig. Som følge heraf kan lokalplaner for arealer, der skal forblive i byzone eller sommerhusområde *ikke* ophæves. De kan dog ændres/ophæves ved udarbejdelse af en ny lokalplan, hvor ovenstående tilvejebringelsesprocedure skal overholdes.

5.1.3. Lokalplanens retsvirkninger

En lokalplan er, som nævnt i indledningen til dette kapitel, den eneste plantype i det danske plansystem, der kan sætte direkte bindende bestemmelser for ejere og brugere af fast ejendom. Denne retsvirkning over for fast ejendom kan opdeles i henholdsvis foreløbige og varige retsvirkninger.

Den foreløbige retsvirkning knytter sig til lokalplanforslag, der er sendt i offentlig høring. I denne otte ugers høringsperiode indtræder et *fuldstændigt* forbud mod bebyggelse eller udnyttelse af de ejendomme planforslaget omfatter, hvis disse ændringer skaber risiko for en foregribelse af den endelige plans indhold, jf. PL § 17.

Lokalplanens varige retsvirkninger knytter sig til PL § 18, der siger, at der ikke retligt eller faktisk må etableres forhold i strid med bestemmelserne i den offentlig bekendtgjorte lokalplan. Et eksempel på retlige forhold kan være stiftelse af servitutter, indgåelse af lejekontrakter m.m., mens faktiske forhold kan være nybyggeri samt om- og tilbygninger. [Boeck 2002, s. 200-204]

Kommunalbestyrelsen kan imidlertid dispensere fra bestemmelserne i en lokalplan, hvis dispensationen ikke strider imod planens principper, mens mere vidtgående dispensationer kræver udarbejdelse af ny lokalplan, jf. PL § 19. Lokalplanens principper defineres som ordlyden af formålsbestemmelsen og de anvendelsesbestemmelser, der er fastlagt i formålsbestemmelsen. [Boeck 2002, s. 208]

5.2. Begrænsninger for lokalplanlægningen

Da lokalplanen er den eneste plantype, der er juridisk bindende for den enkelte grundejer og dermed den enkelte faste ejendom, og ejendomsretten er ukrænkelig, jf. Grundloven § 73, er der naturligvis forhold lokalplanen ikke kan regulere. Dette afsnit vil derfor kaste lys over de forvaltnings- og planlægningsmæssige principper, som sætter begrænsninger for lokalplanlægningen, og som den kommunale myndighed skal have med i betragtning ved udarbejdelse af en lokalplan. For det første er kommunen, som udarbejdende offentlig myndighed, underlagt de gængse forvaltningsretlige grundprincipper. Derudover fremgår det af Planloven, hvilke forhold der skal og kan udarbejdes bestemmelser for i en lokalplan. Principperne i forvaltningsretten og bestemmelserne i Planloven beskrives derfor nærmere i det

5. Lokalplanens rolle og funktion

følgende. Projektgruppen vælger enkelte steder at understøtte fremstillingen af afgørelser fra Naturklagenævnet, som er klageinstans på bl.a. Planlovens område. Det skal i denne sammenhæng gøres klart, at afsnittet ikke søger at give en fuldstændig afklaring af, hvad en lokalplan kan regulere, hvorfor de enkelte emner blot er sporadisk behandlet. Dette begrundes med at projektgruppen udelukkende ønsker at give et overordnet billede af lokalplanlægningens reguleringsmuligheder, samt begrænsninger herfor.

5.2.1. Forvaltningsretlige principper

Den offentlige forvaltning i Danmark er underlagt de almindelige forvaltningsretlige principper, hvorfor disse vil blive beskrevet i det følgende.

Legalitetsprincippet

Legalitetsprincippet omhandler kravet om lovhjemmel. Princippet stiller på sin vis to krav til forvaltningen.

- Forvaltningens virksomhed må ikke stride mod loven
 - Forvaltningens virksomhed skal have lovhjemmel
- [Berg 1998, s. 94]

Førstnævnte punkt ovenfor henviser til *den formelle lovs princip* og en afgørelse må således ikke stride mod lovgivningen. Den formelle lovs princip betyder, at love går forud for administrative afgørelser, herunder bekendtgørelser og forvaltningsafgørelser. Endvidere må en forvaltningsretlig afgørelse ikke være i strid med bestemmelserne i den lokale lov - lokalplanerne, da disse planer også er bindende for den offentlige forvaltning. Forvaltningen er således bundet af at overholde love og bestemmelser, og må ikke træffe afgørelser, der er uforenelige med disse. Princippet betyder desuden, at hvis der skal dispenseres fra en bestemmelse i en lov, skal der være hjemmel til det. Det er således ikke ualmindeligt, at der knyttes en dispensationsmulighed til en lovbestemmelse. Hvis en dispensation gives uden lovhjemmel, vil afgørelsen blive annulleret. [Berg 1998, s. 95]

Det andet punkt omhandler *hjemmelskravet*, hvilket henviser til, at den kommunale myndighed ikke må træffe afgørelser eller disponere uden den fornødne hjemmel i lovgivningen.

5. Lokalplanens rolle og funktion

Afgørelser skal således have hjemmel i en formel lov eller anden retskilde. Dette princip gør sig gældende på to måder i forhold til lokalplanen. For det første skal en lokalplan have hjemmel i Planloven, og afgørelser i en konkret sag skal ligeledes have hjemmel i lokalplanen, med mindre der kan dispenseres fra planens bestemmelser.

Lovhjemlen kan variere i præcision, og kan dermed være mere eller mindre præcis. Det vil sige, at en lovregel kan være så præcis, at den ikke ligger op til diskussion. Derimod kan en lovbestemmelse ligeledes være så upræcis, at den bevirker, at et skøn fra den enkelte forvaltning er nødvendig. Et eksempel på en sådan upræcis bestemmelse findes i PL § 13, stk. 2, som omhandler lokalplanpligten.

Planloven § 13

[...]

Stk. 2: En lokalplan skal tilvejebringes, før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivning af bebyggelse, og i øvrigt når det er nødvendigt for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse.

Nævnte paragraf er skrevet på en sådan måde, at det er op til kommunalbestyrelsen at vurdere, om et givent bygge- og anlægsarbejde er lokalplanpligtigt eller ej. Bestemmelsen ligger dermed op til en vurdering i hvert enkelt tilfælde. I tilfælde hvor det er op til forvaltningen at foretage et skøn, gives der dog ikke *frie tøjler*. Skønnet er med andre ord underlagt de uskrevne retsgrundsætninger, hvorigennem der ligger en begrænsning i, hvor frit forvaltningen kan foretage skøn, samt hvilke argumenter, der kan lægges til grund for skønnet.

Uskrevne retsgrundsætninger

Udover legalitetsprincippet er forvaltningen bundet af *uskrevne retsgrundsætninger*. Disse uskrevne retsgrundsætninger er fastlagt i forbindelse med domstolsprøvelse af konkrete forvaltningsafgørelser, hvorved der er tale om retsprincipper, som er fastlagt gennem retspraksis. Disse grundsætninger stiller således supplerende krav til indholdet af forvaltningens *skønsmæssige afgørelser*.

5. Lokalplanens rolle og funktion

Saglige hensyn

Den vigtigste retsgrundsætning må siges at være princippet om saglighed i forvaltningens afgørelser, den såkaldte magtfordrejningsgrundsætning. Med denne menes der, at forvaltningen ikke må ligge usaglige hensyn til grund for en afgørelse. I forbindelse med skønsmæssige afgørelser er det derfor vigtigt ikke at blande hensyn og formål, som er sagen uvedkommen, ind i afgørelsen. I de fleste tilfælde fremgår de lovlige hensyn af lovbestemmelsens tekst, og enkelte love indeholder en formålsbestemmelse, som er retningsgivende for hvilke hensyn forvaltningen skal tage ved udstedelsen af en skønsmæssig afgørelse. Derudover er det muligt at finde relevante oplysninger om formålet i forarbejderne til den enkelte lov. [Berg 1998, s. 110]

Hvis der i en sags afgørelse benyttes en skønsmæssig beføjelse til at opnå formål, som er sagen uvedkommende, betragtes det som *magtfordrejning*. I denne forbindelse skal det gøres klart, at forvaltningens varetagelse af private interesser betragtes som usaglige hensyn. Et eksempel på dette findes i UfR 1990.106/2Ø, hvor en kommunes lokalplan blev fundet ugyldig, da planen indeholdt bestemmelser, som hindrede bebyggelse af naboejendommene. Ugyldigheden blev begrundet med, at bestemmelserne ikke tjente et planlægningsmæssigt hensyn men alene kommunens og bygherrens privatøkonomiske interesser. I denne sag var der således tale om magtfordrejning, idet et ugyldigt hensyn var lagt til grund for bestemmelsen.

Udover de private interesse dækker *usaglige hensyn* ligeledes over finansielle interesser, hvor ovenstående UfR 1990.106/2Ø igen kan bruges som eksempel, samt partipolitiske interesser herunder eksempelvis fagforeningsforhold.

Som ovenfor beskrevet, tillægges afgørelser og bestemmelser vægt på saglige hensyn, hvilket i planlægningsøjemed gælder funktionelle, æstetiske og kulturelle hensyn, jf. Planlovens formålsparagraf, PL § 1. I forbindelse med spørgsmålet om saglige hensyn, skal forvaltningen ligeledes have specialitetsprincipperne in mente, hvor der skelnes mellem det materielle og det organisatoriske specialitetsprincip.

Specialitetsprincipperne

Det materielle specialitetsprincip betyder, at en myndighed som udgangspunkt ikke kan fremme

5. Lokalplanens rolle og funktion

formål, der varetages af en anden lovgivning. Det betyder, at en bestemmelse skal være båret af saglige hensyn. Det vil sige, at lokalplanen ikke kan varetage usaglige hensyn eksempelvis konkurrencemæssige interesser. Hvis en sådan bestemmelse optræder i en lokalplan vil der være tale om magtfordrejning.

Det organisatoriske specialitetsprincip betyder, at en myndighed ikke må regulere forhold, som loven foreskriver skal varetages af en anden myndighed. Dette princip er dog ikke lige til, da kommunerne, på grund af decentralisering, administrerer lovgivningen på flere områder, hvorefter dette princip forpligter den kommunale myndighed til at holde beføjelserne adskilt. Et eksempel herpå er, at den kommunale myndighed ikke kan udarbejde en lokalplan med det formål, at et lokalplanområde skal være atomvåbenfri zone. Dette forhold er statsligt anliggende, da det omhandler forsvarspolitiske spørgsmål, og kan dermed ikke reguleres gennem en lokalplan.

Proportionalitetsprincippet

I alt sin enkelhed betyder proportionalitetsprincippet, at indgreb overfor borgeren ikke må være mere vidtrækkende end formålet med bestemmelsen kræver. Det vil sige, at det ikke er tilladt *at skyde gråspurve med kanoner*. Der skal med andre ord være en vis proportionalitet i mål og middel, for på den måde at sikre, at indgreb overfor borgerne ikke bliver hårdere, end det er nødvendigt. [Berg 1998, s. 118] For eksempel må der ikke eksproprieres, hvis det er muligt at efterleve planerne med mindre regulerende og indgribende midler.

5.2.2. Planlovens begrænsninger

Bestemmelserne for lokalplanens indhold findes i Planlovens kapitel 5. Indholdet vil blive beskrevet i det følgende, med vægt på de begrænsninger Planloven sætter i forhold til udarbejdelse af en lokalplan.

Som følge af bestemmelserne i dette kapitel skal en lokalplan indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger, og herudover er det i vidt omfang op til kommunalbestyrelsen at fastlægge planens indhold. På baggrund af denne *planlægningsfrihed* kan de enkelte lokalplaners indhold variere betydeligt i indhold, hvilket kommer sig af, at lokalplanens indhold

5. Lokalplanens rolle og funktion

kan deles op i et lovpligtigt og et muligt indhold, det vil sige en opdeling af, hvad en lokalplan *skal* indeholde og hvad en lokalplan *kan* indeholde.

Lokalplanens lovpligtige indhold

Baggrunden for overhovedet at udarbejde en lokalplan ligger i PL § 13, stk. 1, som giver kommunalbestyrelsen bemyndigelse til udarbejdelse af en sådan, dette benævnes lokalplankompetancen. Ifølge PL § 15 *skal* en lokalplan indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger. Oplysninger om lokalplanens formål er et vigtigt punkt, da disse oplysninger har relation til afgrænsningen af kommunalbestyrelsens dispensationskompetance, jf. PL § 19. Oplysninger om planens retsvirkninger, som de er givet i PL § 17-18, skal ligeledes gengives i lokalplanen. Derudover gælder nogle specielle regler angående lokalplaner, der bl.a. udlægger støjbelastede arealer og muliggør opstilling af vindmøller. [Boeck 2002, s. 175-177] Endelig skal lokalplanen ledsages af en redegørelse for, hvordan planen forholder sig til kommuneplanen og anden planlægning for området, jf. PL § 16. Redegørelsens formål er at forklare planens retningslinier og lette muligheden for at sætte sig ind i planen og forstå dens sammenhæng med den øvrige planlægning og relevant lovgivning. [Boeck 2002, s. 193]

Udover PL § 13, stk. 1 spiller PL § 13, stk. 2 en afgørende rolle for, *hvad* der skal lokalplanlægges for, den såkaldte lokalplanpligt. Denne paragraf opsætter således bestemmelser om at der skal tilvejebringes en lokalplan, før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- og anlægsarbejder. Lokalplanen skal derudover indeholde *nærmere regler om udstykningen eller bygge- og anlægsarbejdet*, jf. PL § 13, stk. 5. Dette sidstnævnte vil blive belyst gennem følgende citat.

„Dette udtryk (kursiv ovenfor. red.) er ikke direkte defineret i Planloven, men forstås efter administrativ praksis således, at planen skal indeholde sådanne retningslinier om områdets fremtidige anvendelse, at det er muligt på grundlag af planen at forestille sig, hvordan området vil blive med hensyn til bebyggelsens art og omfang, veje og friarealer, når planen er gennemført. Mere rammebetonede planer, herunder planer, der efter eget indhold angiver sig som rammelokalplaner, fx ved at forudsætte supplerende bebyggelses- eller udstykningsplaner, kan derimod ikke danne grundlag for et lokalplanpligtigt projekt.

[NKO nr. 193/1999]

5. Lokalplanens rolle og funktion

I ovenstående citat lægges der vægt på, hvad lokalplanen skal indeholde for at lokalplanpligten er opfyldt. Baggrunden for at stille de nævnte krav er, at borgeren igennem offentlighedsfasen skal have mulighed for at komme med indsigelser. Denne mulighed har borgerne i princippet også uden dette krav, men de har ikke mulighed for at danne sig et indtryk af projektets omfang eller udseende, hvis dette krav ikke opfyldes fra kommunens side. Borgerne har dermed ikke et grundlag at komme med indsigelser på baggrund af, og offentlighedsfasen får dermed ikke den ønskede effekt. Netop offentlighedens medvirken i planlægningen er ét af de grundelementer, som findes i dansk planlægning, jf. PL § 1, stk. 2, nr. 5, hvorfor netop dette princip vægtes højt i denne type afgørelser. Dette illustreres ved følgende udtalelse fra Naturklagenævnet. NKO nr. 10/1993 omhandler en klage over en lokalplan, som ikke menes at leve op til lokalplanpligten, idet den havde udformning som en rammelokalplan, dermed fandtes

„[...] lokalplanpligten ikke at være opfyldt, idet den eksisterende lokalplan ikke indeholder en så konkret stillingtagen til det påtænkte byggeri, at der reelt har været mulighed for at fremsætte indsigelse, da lokalplanforslaget var offentligt fremlagt.“

[NKO nr. 10/1993]

Lokalplanpligten er altså ikke opfyldt blot ved at en lokalplan udarbejdes. Der skal være retningslinier til stede, som gør det muligt for borgerne i området at forestille sig det påtænkte projekt, hvad angår bl.a. bebyggelsens art, omfang, veje og friarealer.

Lokalplanens mulige indhold

Lokalplaners mulige indhold bestemmes af *lokalplankataloget*, PL § 15, stk. 2, der omhandler de emner, der *kan* behandles i en lokalplan. Dette mulige indhold bestemmes *udtømmende* af denne paragraf, hvilket har den betydning, at en lokalplan ikke kan indeholde bestemmelser, der ikke har hjemmel i PL § 15, stk. 2. Dette katalog indeholder følgende emner:

1. Overførsel til byzone eller sommerhusområder
2. Områdets anvendelse, herunder offentlige formål
3. Ejendommens størrelse og afgrænsning
4. Færdselsmæssige forhold, herunder vej - og stiforhold
5. Beliggenheden af spor- og ledningsanlæg

5. Lokalplanens rolle og funktion

6. Bebyggelsens beliggenhed på grunden
7. Bebyggelsens omfang og udformning, herunder boligtætheden
8. Anvendelse af bygningerne
9. Udformning, anvendelse og vedligeholdelse af ubebyggede arealer
10. Bevaring af landskabstræk i forbindelse med byggeri
11. Tilvejebringelse af eller tilslutning til fællesanlæg i eller udenfor lokalplanområdet
12. Afskærmningsforanstaltninger, f.eks. støjvold
13. Oprettelse af grundejerforening
14. Bevaring af eksisterende bebyggelse
15. Friholdelse af et område for ny bebyggelse
16. Ophør af tilstandsservitutter
17. Sammenlægning af lejligheder
18. Støjisolering af eksisterende bebyggelse
19. Forbud mod større byggearbejder på eksisterende bebyggelse
20. Oprettelse af haveforeninger for nye kolonihaveområder

Ovenstående 20 punkter udgør med andre ord et *maxkatalog*, hvori de punkter findes, som en lokalplan *kan* indeholde bestemmelser for. Kommunalbestyrelsen kan således ikke udarbejde en lokalplan, som indeholder bestemmelser, der ikke har hjemmel i PL § 15, stk. 2. Kommunen har således mulighed for at bruge dette katalog, som en slags tjekliste for den udarbejdede lokalplan. Hvis bestemmelserne kan genfindes i kataloget, findes dermed også hjemlen til at regulere det pågældende forhold. I nogle tilfælde er det dog lykkedes kommuner at fortolke PL § 15, stk 2 i en retning, som ikke fandtes lovlig.

Et eksempel på dette er NKO nr. 51/1994, hvor en lokalplan indeholdt bestemmelse om, at der på to potentielt jordforurenede ejendomme i lokalplanområdet ikke måtte ske ændret benyttelse eller opføres ny bebyggelse, førend det ved undersøgelser og evt. oprydning fandtes godtgjort, at ændret anvendelse/bebyggelse var miljø- og sundhedsmæssigt forsvarligt. Det viste sig efter behandling i Naturklagenævnet, at bestemmelsen var ugyldig, da den fornødne hjemmel var manglende. I sagen henvistes der til hjemmel i § 15, stk. 2, nr. 15 *Friholdelse af et område for ny bebyggelse*. Denne paragraf kan imidlertid kun regulere for, at et areal friholdes for bebyggelse, hvis bebyggelsen kan blive udsat for sammenstyrtning, oversvømmelse eller anden skade, der kan medføre fare for brugernes liv, helbred eller ejendom. Naturklagenævnet fandt imidlertid ikke, at den mulige forurening på ejendommene ville ud-

5. Lokalplanens rolle og funktion

sætte selve bebyggelsen for en sådan skade, hvorefter lokalplanbestemmelsen fandtes ugyldig. [NKO nr. 51/1994]

Det ses af dette eksempel, at bestemmelser i en lokalplan, som ikke har hjemmel i PL § 15, stk. 2 findes ugyldige. Det skal i denne sammenhæng gøres klart, at der ikke kun er krav om hjemmel i Planloven, når en lokalplan udarbejdes. Det er ligeledes et krav, at alle bestemmelser i enhver lokalplan skal være *planlægningsmæssigt begrundet*. Med dette menes der, at hver bestemmelse skal kunne begrundes ud fra hensynene i Planlovens formålsparagraf. Det vil sige, at lokalplanbestemmelser skal have et lovligt sigte, set i forhold til Planloven § 1, i hvilken lovens formålsbestemmelse fremgår.

I det følgende vil projektgruppen benytte sig af Naturklagenævnet Orienterer NKO, som er Naturklagenævnets principielle afgørelser. Projektgruppen vælger at behandle to afgørelser, hvor problemstillingen om *planlægningsmæssig begrundelse* behandles. Grunden til at projektgruppen netop vælger de to i det følgende er, at det er forskellige argumenter, der ligger til grund for den planlægningsmæssige begrundelse. Det skal i denne sammenhæng gøres klart, at projektgruppen ikke har til hensigt at afsøge lokalplanlægningens grænser, hvilket skal forstås på en sådan måde, at det ikke er et *gråzonefelt*, der skal afsøges. Projektgruppen vil blot gøre opmærksom på hvilke hensyn, der kan ligge i den planlægningsmæssige begrundelse, hvorfor projektgruppen vælger to afgørelser, hvor forskellige hensyn ligger til grund.

NKO nr. 106/1996

Denne afgørelse omhandler en lokalplan til sikring af, at en friskole ikke voksende i yderligere omfang. Den planlægningsmæssige begrundelse, der gives fra kommunens side til at opnå lokalplanens mål, påklages til Naturklagenævnet, som efterfølgende har afgjort sagen, og herefter offentliggjort den.

Det skal indledningsvist siges, at der er flere klagepunkter fremført af klager, men projektgruppen vælger kun at behandle spørgsmålet om planlægningsmæssig begrundelse, da det er denne begrundelse, som ved enhver bestemmelse i en lokalplan skal være tilstede.

5. Lokalplanens rolle og funktion

Resumé af NKO nr. 106/1996

En kommune vedtog en lokalplan, som havde til formål at sikre, at en friskole til tyske børn ikke voksede yderligere i omfang. Baggrunden for at skolen ikke måtte vokse yderligere, var at påvirkningen af landsbyen og det omkringliggende samfund ville få dominerende indflydelse på aktiviteter og faciliteter i byen. Lokalplanen skulle dermed sikre en stabil og rolig udvikling af forholdet mellem skole og landsby. Lokalplanens formålsparagraf lød som følger:

"§1.1 Lokalplanen har til formål at sikre, at området anvendes yderligere til landbrugs- og skoleformål med værelser til kostelever og undervisere, at der ikke inddrages yderligere bygninger til bolig- eller skoleformål, og at der i området kan opføres erstatningsbyggeri for nedrevne bygninger, men at der ikke ud over dette kan opføres ny bebyggelse."

Lokalplanens vedtagelse blev påklaget til NKN af skolens ledelse.

I ovennævnte sag er vedtagelsen af lokalplanen blevet påklaget til Naturklagenævnet af tre årsager. Klageren anførte navnlig,

„[...] at lokalplanen savnede fornøden planlægningsmæssig begrundelse, at der var tale om religionsdiskrimination, og at planen i detaljeringsgrad svarede til ekspropriation.“

[NKO nr. 106/1996]

I denne sag tages der fra Naturklagenævnet således stilling til den planlægningsmæssige begrundelse, som kommunen ligger til grund for lokalplanens bestemmelser. Derudover tages der stilling til om lokalplanens detaljeringsgrad rækker ud over det tilladte, hvilket der dog ikke vil blive behandlet nærmere her.

Otte ud af ti medlemmer i Naturklagenævnet fandt, at lokalplanen var lovlig, hvorved klageren ikke fik medhold i sin klage. Med hensyn til spørgsmålet om planlægningsmæssig begrundelse, fandt Naturklagenævnet, at denne fandtes i lokalplanen. Kommunalbestyrelsens begrundelse var, at hvis skolen blev udvidet yderligere ville eleverne og de ekstra lærere have en for stor indvirkning på det eksisterende landsbymiljø, og dermed blive for markant i lokalområdet. [NKO nr. 160/1996]

5. Lokalplanens rolle og funktion

Det ses således af denne afgørelse, at stor påvirkning af et landsbymiljø, kan være en planlægningsmæssig begrundelse. I dette ligger, at begrundelsen lever op til kravet om saglighed, hvilket i realiteten betyder, at begrundelsen finder sin hjemmel i Planlovens formålsparagraf. I denne står at loven særligt tilsigter, at værdifulde bymiljøer bevares, jf. PL § 1, stk. 2, nr. 2. Dermed har kommunalbestyrelsen givet det saglige hensyn, som kræves ved den planlægningsmæssige begrundelse, hvilket har hjemmel i PL § 1. Eksemplet viser således, hvordan denne planlægningsmæssige begrundelse ligger til grund for at en skole ikke må udvides.

NKO nr.120/1996

Dette eksempel er medtaget for at give et eksempel på en lokalplan, hvor den planlægningsmæssige begrundelse findes usaglig, hvorfor der gives klageren medhold.

Resumé af NKO nr. 120/1996

En kommune afviste en ansøgning fra en grundejer om opsættelse af en parabolantenne med henvisning til den i området gældende lokalplan. I denne fremgik, at der ikke måtte opsættes private antenner i området. Lokalplanen var fra 1983. Afvisningen blev påklaget til Naturklagenævnet.

"Grundejeren gjorde i sin klage til NKN bl.a. gældende, at der ikke inden for den nærmeste fremtid kunne forventes tilslutning via fællesantenneanlægget til kabel-TV eller hybridnet, og at han som EU-borger måtte have mulighed for at indhente informationer fra de øvrige medlemslande."

NKN's 10 medlemmer var enige om af hjemvise sagen til ny behandling i den pågældende kommune.

Denne sag drejer sig hovedsageligt om PL § 15, stk. 2, nr. 7, som omhandler regulering af bebyggelsens omfang og udformning. Opsætning af antenner kan ligeledes reguleres under dette punkt. [Boeck 2002, s. 178] Med dette in mente, må det siges at hjemlen til afvisningen af ansøgningen foreligger. Dog skal bestemmelsen være planlægningsmæssig begrundet, hvilket vil blive undersøgt nærmere i det følgende.

5. Lokalplanens rolle og funktion

Eftersom hjemlen til at nedlægge forbud mod opsættelse af parabolantenne foreligger i PL § 15, stk. 2, nr. 7, skal der tages hensyn til om begrundelsen for at regulere efter denne bestemmelse, og dermed nedlægge forbuddet, er planlægningsmæssigt begrundet. Ses der isoleret på bestemmelsen, at der ikke må opsættes private antenner i lokalplanområdet, kan det konkluderes, at hjemlen som nævnt er tilstede. Begrundelsen har sin baggrund i ét af de tre hensyn Planloven overordnet varetager, hhv. miljøhensyn, funktionelle hensyn og æstetisk kulturelle hensyn. I dette tilfælde er der tale om varetagelse af de æstetiske hensyn. Udfra denne betragtning kan det siges, at bestemmelsen er planlægningsmæssigt begrundet udfra Planlovens formål, dog er det saglige hensyn ikke tilstede. Det vurderes, at den pågældende antenne i denne sag ikke vil være skæmmende i det miljø, hvor den planlagte opsætning skal foregå. Der er dermed lagt et usagligt - dog planlægningsmæssigt begrundet, hensyn til grund for bestemmelsen, hvorfor Naturklagenævnet tager klagen til følge og ophæver kommunens forbud.

Denne principielle afgørelse viser, at til trods for at der foreligger en planlægningsmæssig begrundelse, er det ikke nødvendigvis et sagligt hensyn der varetages. Det er dermed ikke nok at bestemmelserne i en lokalplan er planlægningsmæssigt begrundet, hvis hensynet eller formålet, der planlægges for ikke er sagligt.

5.2.3. Sammenfatning

Gennem dette afsnit er der gjort rede for de begrænsninger, der findes i forhold til lokalplaninstrumentets reguleringsevne. I denne sammenhæng er de forvaltningsretlige grundprincipper blevet beskrevet, for at få klarlagt de overordnede principper, som den offentlige forvaltning skal rette sig efter ved en forvaltningsafgørelse. Derudover er Planlovens begrænsninger beskrevet, hvor lokalplankataloget sætter grænsen for de forhold, der kan reguleres gennem en lokalplan.

Projektgruppen har endvidere benyttet sig af Naturklagenævnets principielle afgørelser, for at beskrive forholdet mellem lokalplanen og de forvaltningsretlige principper. Det skal i denne sammenfatning gøres klart, at de principper som har størst vægt i lokalplanlægningsøjemed er den planlægningsmæssige begrundelse. Dertil kommer, at denne ikke alene kan danne grundlaget for en lovlig bestemmelse, da begrundelsen skal være af saglig karakter. Det vil sige, at det eller de hensyn, der gennem den planlægningsmæssige begrundelse, søges

5. Lokalplanens rolle og funktion

varetaget skal være saglige. Det er med andre ord vigtigt, at kommunalbestyrelsen er opmærksom på disse principper for ikke at udarbejde ulovlige lokalplaner. Det skal slutteligt slås fast, at PL § 15, stk. 2 indeholder det maxkatalog med emner, som kan reguleres gennem en lokalplan - men kun hvis bestemmelserne kan begrundes planlægningsmæssigt med et sagligt hensyn.

Fra at have beskæftiget sig med selve lovgivningen, der knytter sig til lokalplaninstrumentet, vil projektgruppen, i det følgende brede perspektivet ud, og se på hvilken rolle lokalplanen har i sammenhæng med de andre plantyper og dermed i relation til plan- og reguleringssystemet.

5.3. Lokalplanens rolle i plan- og reguleringssystemet

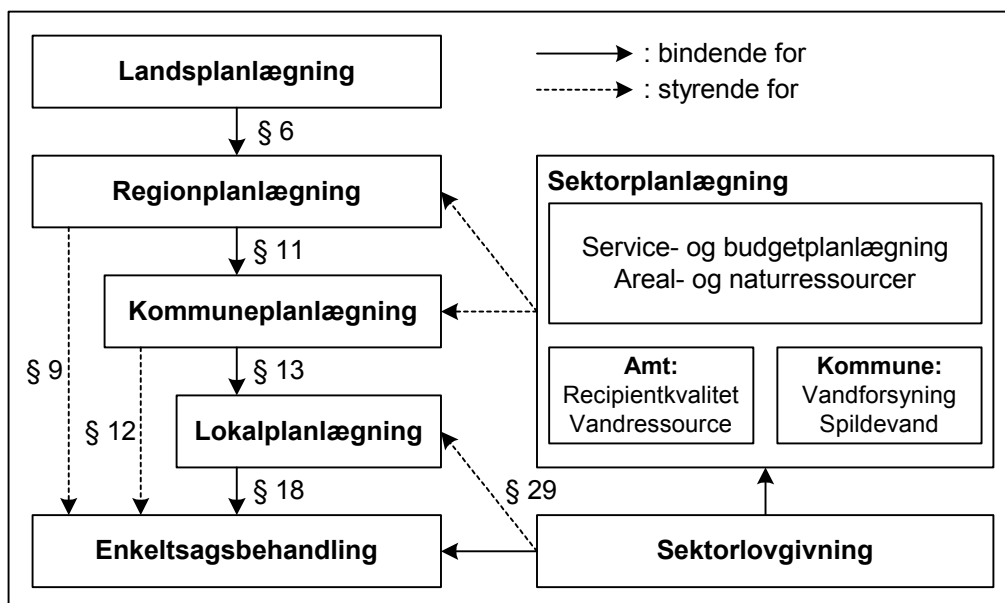
Dette afsnit vil indeholde en analyse af lokalplanens rolle i plan- og reguleringssystemet. Hermed menes en analyse af lokalplaninstrumentets forhold og sammenhæng med plan-systemets øvrige plantyper samt sektorlovgivningen og enkeltsagsbehandlingen. Dette gøres med henblik på at tilvejebringe en forståelse for lokalplanens rolle i et bredere perspektiv end det er gjort i de foregående afsnit, hvor der har været set mere isoleret på lokalplaninstrumentet. Der foretages i dette afsnit således en analyse af lokalplanens sammenhæng og betydning for systemets øvrige elementer. Igennem denne analyse er det projektgruppens hensigt at analysere hvilken rolle og betydning lokalplanen har for f.eks. region- og kommuneplan samt den enkelte borger og dennes konkrete byggeønsker. Denne forståelse er en vigtig forudsætning for at kunne diskutere konsekvenser af de foreslåede ændringer af lokalplaninstrumentet i de senere afsnit.

5.3.1. Plan- og reguleringssystemet

I dette afsnit vil der blive redegjort for plan- og reguleringssystemets overordnede opbygning samt samspillet mellem de forskellige plantyper og reguleringssystemet, se figur 6.2. Dette gøres for at illustrere den *kontekst*, som lokalplanen optræder i og hvilke elementer, der har indflydelse på lokalplanlægningen. Paragrafhenvisningerne i figuren henviser til Planlovens bestemmelser.

5. Lokalplanens rolle og funktion

Plansystemet, som ses i venstre halvdel af figur 5.2, er hierarkisk opbygget efter ramme-styringsprincippet, hvilket betyder, at planerne på region-, kommune- og lokalplanniveau ikke må stride mod overordnet planlægning, som det fremgår af PL § 6, 11 og 13. Gennem ramme-styringsprincippet foretages en decentralisering af ansvar og planlægningsopgaver på forskellige myndighedsniveauer.



Figur 5.2: Plan- og reguleringssystemet. [Frit efter Stig Enemark 2003]

Øverst i planhierarkiet findes landsplanlægningen, hvor de statslige myndigheder styrer den underliggende planlægning gennem udarbejdelse af landsplandirektiver, samt målsætninger og vejledninger for regionplanlægningen. Amterne har kompetancen til udarbejdelse af regionplaner, som prioriterer forskellige sektorhensyn omkring arealanvendelsen i det åbne land, mens kommunerne har til opgave at tilvejebringe kommune- og lokalplaner, der som udgangspunkt regulerer forhold i byerne.

Et væsentligt aspekt i ramme-styringsprincippet er de såkaldte *virke for* bestemmelser, som angår de kommunale og amtskommunale myndigheders pligt og ret til at virke for den fysiske

5. Lokalplanens rolle og funktion

planlægnings gennemførelse. Mere konkret skal amtsråd og kommunalbestyrelser, ifølge PL § 9, virke for regionplanretningsliniernes gennemførelse, mens kommunalbestyrelser tillige skal virke for kommuneplanens gennemførelse, jf. PL § 12, stk. 1. Formålet med *virke for* bestemmelserne er specifikt, at amtskommunale og kommunale myndigheder har ret til at benytte henholdsvis region- og kommuneplanerne som administrationsgrundlag i forbindelse med skønsmæssige afgørelser i enkeltsagsbehandlingen. Kommunalbestyrelsen kan således med henvisning til region- og kommuneplanen afslå ansøgninger om tilladelser og dispensationer efter eksempelvis Miljøbeskyttelsesloven, såfremt det drejer sig om skønsmæssige afgørelser. Lovbundne forvaltningsakter, f.eks. en byggetilladelse, der ikke kræver udarbejdelse af lokalplan eller dispensation fra anden lovgivning, kan imidlertid ikke nægtes alene med henvisning til region- og kommuneplan, men der må nedlægges forbud efter PL § 14 med efterfølgende udarbejdelse af lokalplan. [Boeck 2002, s. 148]

Figur 5.2 illustrerer tillige sektorplanlægningens og sektorlovgivningens indflydelse på plan-systemet. Højre side viser, hvorledes sektorplanlægningen er styrende for den fysiske planlægning på amtligt og kommunalt niveau, hvilket kommer til udtryk ved, at sektorplanlægningen indarbejdes i henholdsvis region- og kommuneplan. Sektorplanlægningen er en nuanceret form for planlægning indenfor den enkelte sektor og indeholder en række detaljerede overvejelser vedrørende myndighedens målsætninger på det pågældende område. Sektorplanerne fungerer på denne vis, som en konkretisering af retningslinierne i regionplanen. Relateres sektorplanlægningen vedrørende vandressourcer eksempelvis til regionplanen, er vandresourceplanlægningen således styrende for udpegningen af områder med særlige drikkevandsinteresser.

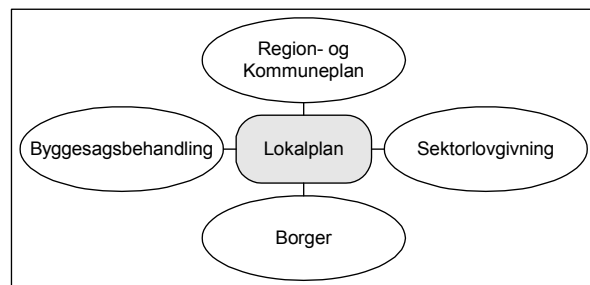
Sektorlovgivningen er direkte bindende for sektorplanlægningen og enkeltsagsbehandlingen samt styrende for lokalplanlægningen. I forbindelse med enkeltsagsbehandlingen er sektorlovgivningen således bestemmende for, hvilke tilladelser der konkret kan udstedes, mens region- og kommuneplan kan være styrende for, hvilke tilladelser og dispensationer der kan gives i skønsmæssige afgørelser. Ses der på forholdet til sektorplanlægningen er sektorlovgivningen bindende for denne. Dette fremgår eksempelvis af Miljøbeskyttelsesloven § 32, hvori der stilles krav til kommunalbestyrelsen om udarbejdelse af en sektorplan på spildevandsområdet, samt hvilke forhold planen skal omhandle. Ydermere er sektorlovgivningen styrende for lokalplanlægningen, idet der kan nedlægges veto mod lokalplaner, hvis de strider mod de særlige hensyn, en sektormyndighed varetager, jf. PL § 29, stk. 4.

5. Lokalplanens rolle og funktion

5.3.2. Lokalplanens indplacering og rolle

I foregående afsnit er der redegjort for den overordnede sammenhæng og opbygning af det danske plan- og reguleringssystem, hvor dette afsnit vil sætte yderligere fokus på lokalplaninstrumentets indplacering og rolle i dette system.

Dette afsnit vil således sætte fokus på lokalplaninstrumentet som *bindeled* mellem de overordnede plantyper og den enkelte borger, hvormed menes den gensidige sammenhæng og relation mellem de overordnede plantyper og lokalplanen, samt lokalplanens betydning for den enkelte borger og hvilke hensyn lokalplanen skal varetage over for borgerne. Derudover vil lokalplanens sammenhæng med sektorlovgivningen blive behandlet idet en lokalplans realisering kan være afhængig af forhold, der reguleres gennem disse lovgivninger. Endeligt vil lokalplanens betydning for den kommunale byggesagsbehandling blive behandlet, da bestemmelserne i en lokalplan kan være betydningsfulde for hvilke bygge- og anlægsarbejder, der kan opføres i et lokalplanlagt område. Samlet set kan det siges, at analysen i dette afsnit vil sætte fokus på lokalplanens rolle som bindeled mellem den overordnede planlægning, som den kommer til udtryk gennem region- og kommuneplan og den konkrete realisering af planlægningen i form af konkrete bygge- og anlægsarbejder.



Figur 5.3: Lokalplanens berøringsflader i plan- og reguleringssystemet.

Region- og kommuneplan

Lokalplanens relation til de overordnede plantyper, region- og kommuneplan, etableres blandt andet gennem rammestyringsprincippet, der defineres som:

„Det udtrykkelige krav i lovgivningen om, at den underordnede planlægning skal respektere rammene i den overordnede.“

[Christiansen 1985, s. 311]

Rammestyringsprincippet indebærer en rangordning af de forskellige plantyper i plansystemet, hvor de underordnede planer skal respektere indholdet i de overordnede planer. Ramme-

5. Lokalplanens rolle og funktion

styringen omfatter alene de forskellige plantyper, hvorfor rammestyringen kun kan sikre en, for grundejeren, bindende regulering af de forhold, som kan fastsættes i en lokalplan, jf. PL § 15. For lokalplanens vedkommende drejer det sig om, at lokalplanlægningen ikke må stride imod kommuneplanen og regionplanlægningen for forhold omfattet af PL § 6, stk. 3-4, samt overordnede regler og beslutninger efter PL § 3.

Rammestyringen indebærer også, at der *skal* foretages en kontrol af de udarbejdede planforslag, så disse ikke strider imod overordnede planer. Dette kommer til udtryk i PL § 29, stk. 2, efter hvilken regionplanmyndigheden er forpligtet til at fremsætte indsigelse mod lokalplanforslag, der strider imod regler eller beslutninger efter PL § 3, og regionplanlægningen efter PL § 6, stk. 3-4. Forpligtelsen rækker dog ikke længere, end at pligten ikke gælder, hvis modstriden mellem planerne er af underordnet betydning for regionplanlægningens formål, hvilket alene er op til regionplanmyndigheden at vurdere. [Boeck 2002, s. 83-84]

At rammestyringen er bindende indebærer, at der ikke kan gennemføres en lokalplan i strid med region- og kommuneplanen, og at lokalplanen først endeligt kan vedtages, når region- og kommuneplanen er ændret ved et tillæg, der etablerer rammer for lokalplanen. Der kan således ikke gives midlertidig dispensation til en uoverensstemmelse mellem lokalplanen og de overordnede plantyper.

Lokalplanen er endvidere det sidste led i rammestyringssystemet, og dermed får lokalplanen den rolle, at kommunalbestyrelsen igennem lokalplanen kan omsætte og udfylde rammerne i de overordnede plantyper til juridisk bindende bestemmelser for den enkelte borger. Med dette menes, at lokalplanen defineres som et *sikringsinstrument* i forhold til de politikker og prioriteringer, der fastsættes gennem de overordnede plantyper, hvor især kommuneplanen er af central betydning. Regionplanen har ikke samme tilhørsforhold til lokalplanen, som kommuneplanen har, hvilket er en direkte følge af rammestyringsprincippet, hvorefter regionale politikker skal inddrages i kommuneplanlægningen.

En kommuneplan defineres som den sammenfattende plan for arealanvendelse og bebyggelse i en kommune og udgør således *programmet* for kommunens fremtidige udvikling. Kommuneplanen er som udgangspunkt ikke direkte bindende for den enkelte borger, men alene for forvaltningen, og kan derfor ikke fastsætte bindende bestemmelser for den enkelte faste ejendom. Planloven tillægger dog kommunerne visse muligheder for at administrere på

5. Lokalplanens rolle og funktion

baggrund af kommuneplanen, herunder mulighed for at nedlægge forbud mod bebyggelse, udstykning eller arealanvendelse, der strider imod planen.

En kommuneplan består af en hovedstruktur og en rammedel, hvor rammedelens formål er at fastlægge rammer for den fremtidige lokalplanlægning. Rammedelen skal indeholde bestemmelser om de forhold angivet i PL § 11, stk. 5, der bl.a. indeholder fordeling af bebyggelse efter art og arealanvendelsesformål samt forsyning med offentlig og privat service. Igennem kommuneplanen tages der således stilling til fremtidige forhold af fysisk og funktionel karakter, det være sig bl.a. fordeling af bebyggelse og fordeling af offentlig og privat service, der dog *ikke* kan sikres gennem kommuneplanen, idet denne jo ikke er retligt bindende for den enkelte borger. Målene for kommunens udvikling og arealanvendelse og de rammer der fastlægges i kommuneplanen, skal derfor sikres gennem lokalplaninstrumentet, der jo netop er retligt bindende for den enkelte borger. Lokalplanen får dermed rollen som instrument til sikring af kommuneplanens rammer og mål for den fremtidige udvikling. Det kan dermed siges, at lokalplaninstrumentets vigtigste rolle over for den kommunale forvaltning er at sikre kommuneplanens implementering ved fastsættelse af juridisk bindende bestemmelser for den fremtidige arealanvendelse og udnyttelse inden for et afgrænset område.

Borger

Lokalplanen er som nævnt det sidste led i rammestyringssystemet, og derfor bindeledet mellem de overordnede plantyper og den enkelte borger. Denne borger er imidlertid ikke en entydig størrelse, hvorfor der kan skelnes mellem borgeren som *borger* og *grundejer*. Grundejeren defineres som en ejer af fast ejendom, der i denne sammenhæng har sin ejendom beliggende inden for lokalplanens område, og derfor må indrette sig efter planens bestemmelser, mens borgeren defineres som den person, der ikke er omfattet af planens bestemmelser, men har almen interesse i udfaldet og resultatet af planens endelige udformning, f.eks. en nabo.

Lokalplanen er, som omtalt i forrige afsnit, den eneste plantype i det danske plansystem, der kan sætte juridisk bindende bestemmelser for den grundejer, hvis ejendom lokalplanen omfatter. En lokalplan kan som følge heraf opfattes som en lokal lov, der sætter detaljerede bestemmelser for et områdes fremtidige arealanvendelse og udnyttelse.

5. Lokalplanens rolle og funktion

Det faktum, at lokalplanen er bindende over for den enkelte grundejer betyder bl.a., at hvis en grundejer ønsker at foretage om- eller tilbygninger på sin ejendom, skal disse byggearbejder udføres i overensstemmelse med en eventuel udarbejdet lokalplan og dennes retningslinier. En lokalplan kan imidlertid kun regulere fremtidige forhold, hvorfor eksisterende lovlig anvendelse og udnyttelse af arealer i lokalplanområdet kan fortsætte. Lokalplanens bestemmelser træder først *i kraft*, når en grundejer ønsker at foretage ændringer på sin ejendom, hvorefter grundejeren *skal* overholde disse bestemmelser, med mindre der kan gives dispensation til at fravige planens bestemmelser.

Fremtidige dispositioner

En lokalplan kan sætte juridisk bindende bestemmelser over for den enkelte grundejer, hvorfor en lokalplan kan påvirke og begrænse den enkelte grundejers råden over fast ejendom ret betydeligt.

Er der udarbejdet lokalplan, skal de enkelte grundejere overholde planens bestemmelser, med mindre der kan gives dispensation. En lokalplan og dennes bestemmelser er således udtryk for kommunalbestyrelsens visioner og intentioner med et givent område, og kan være bestemmende for hvilke bygge- og anlægsarbejder, der kan tillades inden for lokalplanens område. Dette følger af, at der jf. PL § 18, ikke retligt eller faktisk må etableres forhold i strid med planens bestemmelser. Den enkelte grundejer kan derfor forudse, hvilke dispositioner der er lovlige at foretage, og derfor hvilke bygge- og anlægsarbejder, der er mulighed for at opføre i det pågældende lokalplanområde. Grundejeren kan således disponere i henhold til den gennemførte planlægning, da der som udgangspunkt må være tiltro til at planlægningen skal føres ud i livet. Med andre ord, ved en grundejer, hvad der kan forventes af fysiske forandringer i lokalområdet, når der foreligger en lokalplan. Dette er udtryk for borgerens *forudseelighedsretssikkerhed*, der defineres som:

„[...] at den enkelte borger skal have mulighed for at kende og forudse sin retlige position i bestemte situationer og ved bestemte dispositioner, ligesom den enkelte må kunne handle i tillid til, at hans eller hendes retsposition ikke uden videre (vil-kårligt) ændres.“

[Revsbech 1992, s. 14-15]

5. Lokalplanens rolle og funktion

Det kan derfor i relation til lokalplanlægningen siges, at den enkelte borger har forholdsvis let ved at kunne forudse, hvilke retlige konsekvenser de fremtidige dispositioner vil medføre. Dette er som sagt muligt, da alle fremtidige bygge- og anlægsarbejder skal udføres i overensstemmelse med en eventuel foreliggende lokalplan. En grundejer er således, gennem lokalplanens bestemmelser, beskyttet mod store uforudsete forandringer i sit lokalområde, og kan være sikker på, at der ikke foretages bygge- og anlægsarbejder i strid med den foreliggende lokalplan, og kan etablere sig på ejendommen i henhold til planens bestemmelser.

Et vigtigt aspekt i relationen mellem lokalplanen og den enkelte borger er den obligatoriske offentlighedsfase, jf. PL § 24, stk. 3, hvorefter et lokalplanforslag skal sendes i offentlig høring i otte uger. I denne høringsperiode er det muligt for offentligheden at komme med indsigelser og dermed være med til at forme den endelige plans indhold. En lokalplan fastlægger som nævnt bindende bestemmelser for den fremtidige arealanvendelse og udnyttelse i et afgrænset område, hvor disse bestemmelser afspejler den politiske vision og intention med det pågældende område. Som følge heraf er en lokalplan udtryk for, hvilke dispositioner der vil blive tilladt inden for det pågældende område. En lokalplan er således, via sine bindende bestemmelser, med til at fastlægge rammerne for den fremtidige arealanvendelse og udvikling i et afgrænset område, og kan derfor berøre mange interesser. Disse interesser stammer imidlertid ikke kun fra de involverede grundejere, men også den brede offentlighed har interesse i prioriteringen af arealanvendelsen i kommunens lokalområder. Det kan derfor siges, at offentlighed i planlægningen spiller en vigtig rolle idet den gennemførte planlægning, gennem offentlighedsfasen, kommer til at fremstå som legitim over for den enkelte borger, og dermed tilfredsstillende for alle parter.

Afslutningsvist skal det pointeres, at den enkelte borger har mulighed for at præge udformningen af disse bestemmelser og dermed præge den fremtidige udvikling af det pågældende område, hvorfor offentlighedsproceduren er et vigtigt element i forbindelse med udarbejdelse lokalplanforslag. I hvilket omfang den enkelte kommunalbestyrelse tager disse indsigelser til efterretning og på den baggrund ændrer planforslaget er en anden sag, der ligger uden for dette projekts problemstilling. Igennem offentlighedsproceduren skabes således en lokalplan, der i princippet tilgodeser både kommunens og borgernes interesser, hvorefter borgerne og grundejerne kan handle og disponere i tiltro til den foreliggende lokalplan.

5. Lokalplanens rolle og funktion

Sektorlovgivning

Som det er redegjort for i forrige afsnit kan en lokalplan sætte juridisk bindende bestemmelser for den fremtidige arealanvendelse og udnyttelse i et afgrænset område, hvorefter den enkelte grundejer skal respektere lokalplanens bestemmelser ved fremtidige dispositioner. Det er imidlertid ikke udelukkende lokalplanens bestemmelser, der er bestemmende for et områdes fremtidige anvendelse, da forhold i sektorlovgivningen kan medføre, at et givent bygge- og anlægsarbejde kræver tilladelse efter disse lovgivninger. Dette afsnit vil således redegøre for lokalplaninstrumentets sammenhæng med sektorlovgivningen, jf. figur 6.3.

Lokalplanen og sektorlovgivningen

En lokalplan består af en tekstdel med oplysninger om planens formål, retningslinier samt oplysninger om planens forhold til kommuneplanen og anden planlægning. Derudover skal lokalplanen ledsages af en redegørelse, der skal angive om lokalplanens realisering er afhængig af tilladelser eller dispensationer fra andre myndigheder end kommunalbestyrelsen, jf. PL § 16, stk. 2. Dette kommer sig af, at lokalplanen ikke uden særlig lovhjemmel kan tilsidesætte anden lovgivning. Er det derimod kommunalbestyrelsen, der har kompetancen til at meddele en tilladelse, der er nødvendig for lokalplanens realisering, forudsætter PL § 16, stk. 2, at denne tilladelse vil blive meddelt. [Von Eyben 1977, s. 86] Nødvendige tilladelser skal således oplyses i lokalplanens redegørelse, mens den endelige afklaring *ikke* finder sted ved lokalplanens vedtagelse. Forholdet til sektorlovgivningen afklares derfor hovedsageligt først under byggesagsbehandlingen, hvilket der vil blive redegjort for i et senere afsnit. En lokalplan kan imidlertid indeholde bestemmelse om, at lokalplanen erstatter en ellers nødvendig landzonetilladelse efter PL § 35, stk. 1, hvilket der vil blive redegjort for i det følgende.

Bonuslokalplaner

I starten af 1980'erne var der i faglige kredse debat omkring regelforenkling af arealreguleringslovgivningen. Debatten tog udgangspunkt i artiklen *Kan regulering af fast ejendom forenkles?*, bragt i Juristen og Økonomen 1980, af Ole Christiansen m.fl. I denne artikel rejses der spørgsmål, om hvorvidt lokalplaninstrumentet var en egnet ramme for en sådan forenkling, og *bonusprincippet* præsenteredes for første gang. Tankegangen bag denne idé var, at

5. Lokalplanens rolle og funktion

„[...] når en lokalplan er vedtaget af kommunalbestyrelsen kræves ikke yderligere tilladelser fra andre myndigheder om arealanvendelsen.“

[Christiansen m.fl. 1980, s. 121]

Målsætningen bag indførelse af bonusprincippet i forbindelse med lokalplanlægningen var således, at lokalplanen skulle erstatte enkeltsagsbehandlingen, hvorefter kommunalbestyrelsen under lokalplanproceduren kunne gøre endeligt op med forholdet til samtlige love og myndigheder, der var relevante for arealreguleringen inden for lokalplanforslagets område. Eventuelle tilladelser og dispensationer, der var nødvendige for at realisere lokalplanen kunne således bygges ind i forslaget, hvorefter det ikke efterfølgende var nødvendigt at indhente supplerende tilladelser og dispensationer. [Christiansen 1983, s. 485]

Det omtalte bonusprincip blev indskrevet i Planloven i 1991. Hensigten med indførelse af bonusprincippet i lokalplanlægningen var, at lokalplanen kunne gøre endeligt op med forhold, som vedrører sektorlovgivningen, så der ikke efterfølgende krævedes supplerende tilladelser eller dispensationer til lokalplanens realisering. Med vedtagelsen af Planloven i 1991 var det imidlertid kun forholdet til landzonetilladelsen, der blev omfattet af dette bonusprincip, jf. PL § 15, stk. 4.

En landzonelokalplan kan således indeholde bestemmelse om, at lokalplanen erstatter de landzonetilladelser efter PL § 35, stk. 1, der er nødvendige for lokalplanens realisering, og benævnes herefter en *bonuslokalplan*.

For at en lokalplan kan erstatte en ellers nødvendig landzonetilladelse, og derfor tillægges bonuseffekt, er det en betingelse, at lokalplanen udtrykkeligt angiver, hvilke tilladelser der erstattes af planen. Det vil sige, at lokalplanen skal beskrive den tilladte udstykning, bebyggelse eller ændret arealanvendelse på samme præmisser, som det ville være påkrævet i en landzonetilladelse. Ved en landzoneansøgning skal kommunalbestyrelsen foretage en vurdering og afvejning af det påtænkte projekt i forhold til en lang række hensyn, det være sig blandt andet:

- planlægningsmæssige hensyn
- hensyn til jordbrugserhvervet
- landskabelige hensyn

5. Lokalplanens rolle og funktion

- naturbeskyttelsesmæssige hensyn
[Miljøministeriet 2002, s. 14]

Lokalplanens relation til sektorlovgivningen er således, at lokalplanen ikke endeligt kan afklare forhold reguleret af den pågældende sektorlov, men nødvendige tilladelser skal nævnes i planens redegørelse, hvorefter den endelige afklaring foretages under byggesagsbehandlingen. En lokalplan kan imidlertid tillægges bonusvirkning, hvilket betyder, at en lokalplan kan erstatte en ellers nødvendig landzonetilladelse, hvis lokalplanen opfylder kravene til en landzone-tilladelse, hvilket vil sige en afvejning af det påtænkte projekt i forhold til en række hensyn.

Byggesagsbehandling

Alt bygge- og anlægsarbejde i Danmark reguleres af Byggeloven (BL), som indeholder procedurer og tekniske forskrifter for byggearbejder. Byggeloven har til formål at sikre, at bebyggelse og ubebyggede arealer får en tilfredsstillende kvalitet og indrettes tilfredsstillende i brandsikkerheds- og sundhedsmæssig henseende, jf. BL § 1. I medfør af BL § 5 er lovens bestemmelser uddybet i henholdsvis Bygningsreglement 1995 (BR-95) og Bygningsreglement for småhuse (BRS-98). BRS-98 gælder for huse med én bolig til helårsbeboelse, enten som fritliggende eller sammenbyggede enfamiliehuse samt sommerhuse m.m., mens BR-95 regulerer det resterende byggeri, såsom etageboligbebyggelse og erhvervsbyggeri m.m.

Lokalplanen og Byggeloven

Alt byggeri i Danmark reguleres af henholdsvis BR-95 og BRS-98, der indeholder detaljerede bestemmelser for bl.a. bebyggelsesprocenter, bebyggelsens højder og afstande til vej og naboskel samt tekniske forskrifter for bygningens konstruktion og indeklima. Det karakteristiske ved reglementernes bebyggelsesregulerende bestemmelser er imidlertid, at de udgør grundlaget for meddelelse af byggetilladelser i områder, der *ikke* er omfattet af en lokalplan med bestemmelser for disse forhold. Det vil derfor sige, at lokalplanen kan fravige enkelte bestemmelser i de to bygningsreglementer. I BR-95 er det reglementets bestemmelser om regulering af grundens udnyttelse med hensyn til bl.a. opholdsarealer, parkeringsarealer, bebyggelsesprocent, etageareal samt bebyggelsens højde- og afstandsforhold, der kan fraviges ved en lokalplan. I BRS-98 er det bl.a. reglementets bestemmelser om regulering af grundens udnyttelse med hensyn til bebyggelsens omfang samt højde- og afstandsforhold

5. Lokalplanens rolle og funktion

ved énfamiliehuse, sommerhuse og mindre bygninger, såsom garager og carporte, der kan fraviges ved en lokalplan. Samlet for disse bestemmelser gælder det dog, at lokalplanen *skal* indeholde detaljerede oplysninger om disse forhold for at kunne fravige bestemmelserne i Byggeloven.

Behandlingen af et konkret byggeprojekt og hvorvidt det ønskede projekt kan realiseres, afhænger i høj grad af den gennemførte planlægning for området og dermed de politiske visioner og mål, der er fastlagt gennem planlægningen. Derudover kan der være forhold i sektorlovgivningen, der kan umuliggøre et ønsket byggeri. De følgende afsnit vil derfor omhandle planlægningens og sektorlovgivningens betydning for realisering af konkrete byggeønsker.

Byggeprojekters forhold til planlægningen

Behandlingen af et byggeprojekt i forhold til planlægningen, kan inddeles i fire kategorier, afhængig af projektets overensstemmelse med den foreliggende planlægning og det politiske ønske om realisering af projektet, se figur 5.4.

Hvis projektet stemmer overens med planlægningen, og der er politisk ønske om realisering, er der ingen problemer og der kan udstedes eventuel byggetilladelse efter BL § 16. Der kan dog være tale om, at byggeprojektet er lokalplanpligtigt, og derfor kræver tilvejebringelse af lokalplan.

Et byggeprojekt, der er i overensstemmelse med planlægningen, men hvor der ikke længere er politisk ønske om realisering, kan hindres ved et forbud efter PL § 14. Efter denne paragraf kan

der nedlægges forbud mod bygge- og anlægsarbejder, der kan hindres ved udarbejdelse af lokalplan. Et sådant forbud kan nedlægges i en periode på højst ét år, og giver kommunalbestyrelsen mulighed for at tilvejebringe en (ny) lokalplan, der forbyder projektet. Det skal dog

	Projektet ønskes realiseret	Projektet ønskes ikke realiseret
Stemmer med planlægningen	- Byggetilladelse (BL § 16) - Eventuel udarbejdelse af lokalplan	- Nedlægge forbud (PL § 14) - Udarbejdelse af lokalplan
Stemmer ikke med planlægningen	- Ændring af planlægningen - Eventuel dispensation (PL § 19)	- Afslag - Eventuel udarbejdelse af lokalplan/ kommuneplantillæg

Figur 5.4: Byggeprojekters forhold til den gældende planlægning. [Inspiration fra Aunsborg m.fl. 1989, s. 84]

5. Lokalplanens rolle og funktion

være sagt, at bygge- og anlægsarbejder, der ikke kan reguleres i en lokalplan, ikke kan danne grundlag for et sådant § 14-forbud.

Såfremt et projekt ikke stemmer med planlægningen, men alligevel ønskes realiseret, må der foretages en ændring af planlægningen. Foreligger en lokalplan må denne ændres ved tilvejebringelse af ny lokalplan og efterfølgende udarbejdelse af tillæg til region- og kommuneplan, jf. rammestyringsprincippet. En anden mulighed er dispensation fra en gældende lokalplan, hvorom der gælder, at det påtænkte projekt ikke må være i strid med lokalplanens principper.

Hvis projektet er i strid med planlægningen, og der ikke er politisk vilje til gennemførelse af projektet, kan det afvises. Foreligger en lokalplan, kan projektet afvises med henvisning til lokalplanens bestemmelser, men foreligger der ingen lokalplan, kan projektet afvises på baggrund af PL § 12, stk. 3, hvilket dog kræver, at projektet er lokalplanpligtigt. Denne paragraf bemyndiger kommunalbestyrelsen til, i byzoner og sommerhusområder, at afvise konkrete projekter, der er i strid med kommuneplanens rammedel. Naturklagenævnet har i den forbindelse pointeret, at dette kun er lovligt i det omfang, at de pågældende rammebestemmelser er formuleret så klart og præcist, at der ikke kan være tvivl om, at det ønskede projekt er i strid med den pågældende bestemmelse. [NKO nr. 60/1995] Er projektet ikke lokalplanpligtigt, og er rammebestemmelserne ikke præcise nok til at kunne afvise det konkrete projekt, må der nedlægges forbud efter PL § 14 og efterfølgende udarbejdelse af lokalplan. [Enemark 1996, s. 170]

Af det ovenstående kan det ses, at lokalplanen og dens bestemmelser har stor indflydelse på hvilke bygge- og anlægsprojekter, der kan opføres i et givet område. En lokalplan er således et slagkraftigt virkemiddel, som kommunalbestyrelsen kan benytte til at hindre ethvert byggeønske og sætte rammerne for hvilke byggeprojekter, der er ønskelige. Det er imidlertid ikke kun den gennemførte planlægning, der er udslagsgivende for realisering af et konkret byggeønske, også bestemmelser i sektorlovgivningen har betydning herfor, hvilket der vil blive redegjort for i det følgende.

Byggeprojekters forhold til anden lovgivning

Det centrale styringsmiddel i byggesagsbehandlingen er kravet om forudgående *byggetilladelse*, jf. BL § 16, stk. 1. Et ansøgt byggeri må således ikke påbegyndes uden byggetilla-

5. Lokalplanens rolle og funktion

delse, medmindre andet er bestemt i BR-95 og BRS-98. Enkelte bygge- og anlægsarbejder kræver ikke byggetilladelse, men alene forudgående anmeldelse til kommunen. Byggeri, der alene kræver anmeldelse, er beskrevet i henholdsvis BR-95 kap. 1.6 og BRS-98 kap. 1.5, hvilke bl.a. omfatter garager, carporte og udhuse på op til 50 m². Mindre byggearbejder under 10 m² kræver dog hverken byggetilladelse eller anmeldelse, jf. BR-95 og BRS-98 kap. 1.7, og en lokalplan er derfor eneste reguleringsmulighed for denne type byggeri. Byggeri, der ikke er indeholdt i ovenstående bestemmelser, må som følge heraf ikke påbegyndes inden en byggetilladelse foreligger.

Byggetilladelsen har en central funktion i plan- og reguleringssystemet, idet kommunalbestyrelsen ikke må meddele byggetilladelse efter BL § 16, stk. 1, før der er meddelt nødvendig tilladelse efter anden lovgivning til det ansøgte, jf. BL § 16, stk. 3. Kommunalbestyrelsen har således pligt til at påse, at anden lovgivning overholdes, også selv om kommunalbestyrelsen ikke selv administrerer den pågældende lov. Dette *kontrollsystem* svarer i vid omfang til systemet i Udstykningsloven § 20, hvorefter det skal påses, at den påtænkte matrikulære forandring eller ændrede arealanvendelse ikke er i strid med anden lovgivning. Er kommunalbestyrelsen i tvivl om hvorvidt det ansøgte byggeri kræver tilladelse efter anden lovgivning, skal sagen forelægges den ansvarlige myndighed til vurdering.

Kommunalbestyrelsens pligt til at påse anden lovgivning overholdt, skal ske inden der meddeles byggetilladelse eller inden udløbet af fire eller to ugers fristerne ved anmeldelse af byggearbejder, jf. BL § 16, stk. 3, BR-95 kap. 1.6 og BRS-98 kap. 1.5. Der kan således ikke meddeles byggetilladelse, hvis det ansøgte byggeri strider imod anden lovgivning, og der må efterfølgende eventuelt søges om dispensation fra disse lovgivninger. Er det ansøgte byggeri lokalplanpligtigt, efter PL § 13, stk. 2, kan der endvidere ikke meddeles byggetilladelse før lokalplanen er endeligt vedtaget.

Sammenfattende kan det siges, at lokalplanen er et slagkraftigt virkemiddel over for bygge- og anlægsprojekter, da kommunalbestyrelsen, igennem lokalplaninstrumentet, kan hindre ethvert byggeri, der ikke er politisk vilje til at realisere. Forhold af betydning for realisering af et konkret byggeprojekt er imidlertid ikke alene begrænset af lokalplanens bestemmelse, men også bestemmelser i sektorlovgivningen har betydning. Sektorlovgivningen kan således indeholde bebyggelsesregulerende bestemmelser, hvorefter der ikke kan meddeles byggetilladelse i strid med disse bestemmelser, og der må eventuelt søges dispensation hvis bygge-

5. Lokalplanens rolle og funktion

projektet ønskes realiseret. Meddelelse af byggetilladelse fremstår således, over for den enkelte grundejer, som den endelige accept af det ansøgte projekt i forhold til de offentlige myndigheder og deres ansvarsområder.

5.3.3. Sammenfatning

I de foregående afsnit er der redegjort for lokalplaninstrumentets rolle i plan- og regulerings-systemet, hvor lokalplanens relationer til de overordnede plantyper region- og kommuneplan samt den enkelte borger er klarlagt.

Relationen til plansystemets øvrige plantyper etableres gennem rammestyringsprincippet, hvorefter en underordnet plantype skal respektere rammerne i de overordnede. Som følge heraf kan der ikke udarbejdes en lokalplan i strid med region- og kommuneplan, hvorfor disse må ændres ved tillæg hvis lokalplanen ønskes gennemført. Lokalplanen er endvidere den eneste plantype med direkte retsvirkning over for den enkelte borger, hvorfor lokalplanen, i forhold til de overordnede plantyper, er det eneste planinstrument der kan sikre implementeringen af de overordnede politikker og visioner som de kommer til udtryk i henholdsvis region- og kommuneplan.

Lokalplanens vigtigste rolle over for den enkelte borger er at sikre forudseelighedsretssikkerheden gennem fastsættelse af bindende bestemmelser for lokalområdet, som alle grundejerne i området skal rette sig efter. Herved kan den enkelte borger etablere sig i tiltro til planens bestemmelser, og tilmed vide hvad der kan forventes på naboejendommen. Den enkelte borger har tillige mulighed for at præge udformningen af den endelige plan, og dermed præge den fremtidige udvikling af lokalområdet, hvorefter planlægningen fremstår legitim over for den enkelte borger. Dette sikres gennem den obligatoriske offentlighedsprocedure, hvorefter den enkelte borger kan gøre indsigelse mod et givent planforslag.

Redegørelsen i en lokalplan skal oplyse om, hvilke tilladelser fra andre myndigheder, der er nødvendige for at realisere planen, mens den endelige afklaring i forhold til disse myndigheder foregår under byggesagsbehandlingen. Er det derimod kommunalbestyrelsen, der har kompetancen til at meddele, en for lokalplanen, nødvendig tilladelse, forudsættes det, at denne tilladelse vil blive meddelt. En lokalplan kan ikke uden lovhjemmel tilsidesætte anden lovgivning, men en lokalplan kan tillægges bonusvirkning, hvorved en lokalplan kan erstatte en

5. Lokalplanens rolle og funktion

ellers nødvendig landzonetilladelse. Som følge heraf kræves der ikke efterfølgende landzone-tilladelse til realisering af lokalplanen.

En lokalplan er et slagkraftigt virkemiddel i byggesagsbehandlingen, hvilket kommer sig af, at en kommunalbestyrelse kan hindre ethvert bygge- og anlægsprojekt, der ikke er politisk vilje til at realisere, ved udarbejdelse af lokalplan. Dette skal dog ses i lyset af, at der skal være hjemmel i lokalplanen til at forbyde det påtænkte byggeri. Det er endvidere også under byggesagsbehandlingen den endelige afklaring i forhold til sektorlovgivningen foregår, hvorefter udstedelse af byggetilladelse fremstår som det offentliges endelige accept af det ansøgte byggeri.

Alt i alt fremstår en lokalplan som et stærkt virkemiddel i den kommunale forvaltning, hvor den udgør den juridiske sikring af amtets og kommunens overordnede politikker i forhold til den enkelte borger. Som følge heraf kan der i en lokalplan fastsættes juridisk bindende bestemmelser for den fremtidige arealanvendelse og udnyttelse af et afgrænset område, hvorefter den enkelte borger er bekendt med de overordnede politikker, og dermed hvad der søges fremmet i de enkelte områder.

5.4. Lokalplanens funktion

Lokalplaninstrumentet blev indført i det danske plansystem under Planlovreformen med Lov om kommune- og lokalplanlægning i 1975, hvorved lovgrundlaget for den primærkommunale planlægning ændredes. Hovedmotiverne bag gennemførelse af denne lovgivning, var *sammenfatning, forenkling og modernisering* af den gældende lovgivning, hvilket især kom til udtryk på lokalplanniveau, hvor den nye plantype - lokalplanen, erstattede en lang række plantyper, der var hjemlet i den daværende lovgivning.

Analysen i dette afsnit vil således koncentrere sig om at klarlægge, hvad resultatet af denne forenkling havde af betydning for lokalplaninstrumentets funktion, hvilket vil sige en analyse af de funktioner, som lokalplaninstrumentet skulle varetage som følge af denne forenkling af plangrundlaget. Hensigten med denne analyse er således at klarlægge lokalplaninstrumentets rummelighed og diversitet mht. reguleringens detaljeringsgrad og omfang. Projektgruppen vil således gennem dette afsnit søge at klarlægge *alsidigheden* i lokalplaninstrumentet, hvorved menes de mulige funktioner, som lokalplaninstrumentet kan varetage i den kommunale

5. Lokalplanens rolle og funktion

praksis. Til at illustrere denne alsidighed vil projektgruppen inddrage eksempler på lokalplaner fra den kommunale praksis og supplere med statistik over lokalplanens funktion i den kommunale praksis. Der tages dog det forbehold mht. det statistiske materiale, at de foreliggende undersøgelser er ca. 20 år gamle, og at den kommunale lokalplanpraksis kan have ændret sig væsentligt i den periode.

5.4.1. Lokalplanens funktion - i teori og praksis

Gennemførelsen af Planlovreformen og vedtagelsen af Lov om kommune- og lokalplanlægning var udtryk for en betydelig forenkling af lovgivningen omhandlende kommunernes fysiske planlægning. Et stort antal plantyper, hjemlet i den daværende lovgivning, erstattedes af én plantype - lokalplanen, således der kun skulle arbejdes med ét sæt tilvejebringelsesregler og ét sæt retsvirkninger. I bogen *27 slags planer* fra 1968, der giver en samlet beskrivelse og oversigt over den fysiske planlægning på dette tidspunkt, giver forfatteren Erik Kaufmann udtryk for nødvendigheden af en forenkling og rationalisering af den fysiske planlægning. De 27 slags planer, som Erik Kaufmann beskrev i 1968, var i princippet de plantyper som afløstes i 1975 af det nye lokalplaninstrument, hvor de vigtigste var:

- Byplanvedtægter og bebyggelsesplaner (Byplanloven 1938)
- Bygningsvedtægter, regulerings- og retningsplaner (Landsbyggeloven 1960)
- Udstykningsplaner
- Offentlige og private servitutter

[Von Eyben 1977, s. 68-69]

Tidligere plantyper

Ovenstående plantyper blev alle afløst af lokalplaninstrumentet i 1975, hvorved antallet af plantyper blev betydelig forenklet. Forenklingen af antallet af plantyper er åbenlys, men samtidig skulle lokalplaninstrumentet regulere og styre de forhold, som tidligere behandlede i forskellige planer og beslutninger, hvilket betød, at lokalplanen fik mange forskellige funktioner at varetage. Det efterfølgende vil søge at afdække, hvad nogle af disse funktioner bestod af, hvilket gøres med henblik på at klarlægge de funktioner som lokalplaninstrumentet skulle overtage. Projektgruppen tager dog det forbehold, at nogle af disse plantyper kunne være

5. Lokalplanens rolle og funktion

forældede i 1975, men dette vurderes til ikke at spille nogen betydning i denne henseende, da dette afsnit alene drejer sig om at klarlægge *spændvidden* i lokalplaninstrumentets funktion.

Byplanvedtægter og bebyggelsesplaner

Byplanvedtægten, der blev introduceret ved Byplanloven af 1938, kan betegnes som det nuværende lokalplaninstrumentets nærmeste slægtning, og indeholdt elementer, der kan findes i det nuværende lokalplaninstrument. En byplanvedtægt skulle ifølge Byplanloven § 10, stk. 2 respekteres af ejendommens ejere og brugere samt panthavere og andre indehavere af rettigheder i ejendommene. En byplanvedtægt omfattede, ligesom lokalplaninstrumentet, kun fremtidige forhold, hvilket kom til udtryk i Byplanloven § 11. [Von Eyben m.fl. 1967, s. 118-139] Hovedformålet med denne type planlægning var, at kommunalbestyrelsen skulle kunne regulere udviklingen af enhver bymæssig bebyggelse sådan, at den blev hensigtsmæssig for den enkelte grundejer og samfundet generelt. Byplanvedtægten kunne indeholde bestemmelser om ti forhold, jf. Byplanloven § 2, stk. 2, der bl.a. omfattede bindende bestemmelser for villakvarterers udformning samt bestemmelser om beliggenhed af industriområder og offentlige formål. [Kaufmann 1968, s. 29] Byplanvedtægter blev benyttet i tilfælde, hvor den daværende kommuneplan, dispositionsplanen, skulle gennemtvinges over for den enkelte grundejer, som ikke var retligt bundet af dispositionsplanens retningslinier og bestemmelser.

Bebyggelsesplaner hørte til gruppen af de mest detaljerede fysiske planer. Formålet med denne plantype var at fastlægge detaljerede bestemmelser for fordelingen af bebyggelsen og dennes samspil med omgivelserne. Derudover kunne bebyggelsesplaner indeholde bestemmelser for de enkelte bygningers ydre fremtræden. Lovgrundlaget for denne plantype fandtes i Byplanloven § 2, stk. 2, nr. 6-8, og sikredes gennem tinglysning på de enkelte ejendomme eller omdannelse af bebyggelsesplanen til en byplanvedtægt. [Kaufmann 1968, s. 11-16]

Bygningsvedtægter, retnings- og reguleringsplaner

Landsbyggeoven § 7 fastlagde, at alle byer med mere end 1.000 indbyggere skulle omfattes af bygningsvedtægter, der skulle indeholde byplanmæssige bestemmelser på grundlag af kommunernes dispositionsplaner. Disse bygningsvedtægter kunne, jf. Landsbyggeoven §

5. Lokalplanens rolle og funktion

16, indeholde beslutninger om fastlæggelse af byggeområder og grundkredsinddelinger. En byggeområdebeslutning gik ud på, at et bestemt område kunne forbeholdes en bestemt type bebyggelse. Der kunne således reserveres områder til åben-lav boligbebyggelse, etagebebyggelse og erhvervsbebyggelse m.m., mens grundkredsinddelinger kunne indeholde varierende bestemmelser om udnyttelsesgrader og højdeforhold. Bygningsvedtægterne tinglystes ikke på de enkelte ejendomme, men var retligt bindende for den enkelte grundejer. [Von Eyben m.fl. 1967, s. 196-197]

Retningsplaner havde lovhjemmel i Landsbyggeloven § 25, efter hvilken der i en retningsplan kunne træffes bestemmelser om beliggenhed og retning af nye veje, samt eventuelt træffes bestemmelser om beliggenhed, omfang og udformning af bebyggelsen langs disse veje. Retningsplanen var en plan, der udarbejdedes af den udstykkende grundejer med det formål at sikre, at de udlagte veje i den nye udstykning kom til at passe med det øvrige kommunale vejnet. Den enkelte retningsplan skulle tiltrædes af de enkelte grundejere og godkendes af kommunalbestyrelsen for at få bindende virkning. [Von Eyben m.fl. 1967, s. 201]

Udarbejdelsen af reguleringsplaner og de dertil knyttede udredningsplaner havde hjemmel i Landsbyggeloven § 45, hvor der ved hjælp af disse planer i samarbejde med de enkelte grundejere kunne gennemføres byfornyelse af et ældre byområde. Reguleringsplanen angiver hovedtrækkene i den kommende ordning af grund- bebyggelses- og vejforhold, mens udredningsplanen omfattede den detaljerede planlægning og fornødne bestemmelser til udligning af grundejernes og rettighedshavernes økonomiske interesser. Reguleringsplanen var bindende for den enkelte grundejer, hvilket sikredes gennem tinglysningssystemet. [Von Eyben m.fl. 1967, s. 202]

Udstykningsplaner

Den ikke-lovpligtige udstykningsplan blev benyttet, når et stykke jord skulle inddrages til byudvikling og derved opdeles i et større antal byggeparceller til villaer, rækkehuse eller sommerhuse m.m. Udstykningsplanerne udarbejdedes normalt af landinspektører, hvor de indgik som led i en bebyggelsesplan eller byplanvedtægt, der inddrog jord til byudvikling. Den endelige udstykning blev dog ikke sikret gennem byplanvedtægten, men først efter ansøgning til det daværende Matrikelvæsen. [Kaufmann 1968, s. 81-84]

5. Lokalplanens rolle og funktion

Offentlige og private servitutter

Ved en servitut forstås en ret over en fast ejendom, der går ud på, at den servitutberettigede kan udøve en *begrænset råden* eller kræve en vis *tilstand* opretholdt på ejendommen, hvorefter der kan skelnes mellem rådigheds- og tilstandsservitutter. Servitutter kan bl.a. stiftes ved aftale, hævd eller ekspropriation, hvorefter den servitutberettigede kan udøve en begrænset råden over den faste ejendom, hvorpå servituten er stiftet. [Von Eyben m.fl. 1967 s. 379-386]

De private servitutter - villaservitutterne, har igennem historien, også efter fremkomsten af den offentlige byplanlægning, spillet en vigtig rolle ved udviklingen af de enkelte bysamfund. Det centrale ved villaservitutterne ligger i deres formål, nemlig at ved servitutpålæg opretholdtes en vis *tilstand* i det pågældende område, så villakvarteret kunne bevare sin karakter af frit liggende åben-lav boligbebyggelse, der fremstod i ensartede højder og afstande mellem de enkelte bygninger. [Von Eyben m.fl. 1967, s. 394-395]

Lokalplanen som afløser

Lokalplanen skulle således overtage de roller og funktioner, som før vedtagelsen af Lov om kommune- og lokalplanlægning, blev varetaget af de mange forskellige plantyper, der var hjemlet i bl.a. Byplanloven og Landsbyggeloven. Disse funktioner var, som skitseret i det foregående, meget forskellige, og spændte fra detaljeret regulering af nye og eksisterende boligområder samt konkret realisering af byggeri og anlæg til mere rammebetonet planlægning af nye boligområder. Sidstnævnte funktion blev ligeledes påpeget i bemærkningerne til lovforslag om kommuneplanlægning, fremsat den 13. marts 1975, efter hvilken kommunalbestyrelsen kan uddybe og supplere kommuneplanens retningslinier ved tilvejebringelsen af lokalplaner. [Folketingstidende 1974-75, Till. A, sp. 2735]

Den nye lovgivning åbnede ligeledes op for nye muligheder angående brugen af lokalplaninstrumentet, som ikke fandtes ved den tidligere lovgivning. I bemærkningerne til lovforslag om kommuneplanlægning, peges der på, at efter vedtagelsen af den nye lovgivning vil det være muligt at tilvejebringe lokalplaner for et betydeligt geografisk område, eventuelt hele kommunen, og i planen kun optage bestemmelser om et enkelt sagligt indhold. Sådanne lokalplaner kunne således alene behandle placering af bl.a. campingpladser, lossepladser og stianlæg. [Folketingstidende 1974-75, Till. A, sp. 2735-2736]

5. Lokalplanens rolle og funktion

Med vedtagelsen af Lov om kommune- og lokalplanlægning åbnedes der således op for et betydeligt spillerum for lokalplaninstrumentets funktion. Dette vide spillerum er videreført til den nuværende planlov, hvor PL § 15, stk. 2 indeholder 20 forhold, hvorom der *kan* optages bestemmelser om i en lokalplan. Det er således ikke hensigten med lokalplaninstrumentet, at den altid skal indeholde bestemmelser om de 20 forhold, hvorefter indholdet og detaljeringsgraden af den enkelte lokalplan, overlades til den enkelte kommunalbestyrelses skøn.

Lokalplantyper

Som følge af dette vide spillerum for lokalplanlægningens funktion kan der skelnes mellem forskellige *typer* af lokalplaner, alt afhængig af detaljeringsgrad og hvilket formål de udarbejdes til.

En karakteristik af disse lokalplantyper er at finde i 1. delrapport af undersøgelsen: *Lokalplanlægning i Danmark* af Christian Aunsborg m.fl. fra 1995, der foretager en generel kortlægning af den gennemførte lokalplanlægning i Danmark, med henblik på at tilvejebringe en aktuel viden om lokalplaninstrumentets faktiske og mulige funktion som arealforvaltningsinstrument. I det følgende tages der udgangspunkt i kategorierne fra denne publikation, hvor det efterfølgende vil omhandle en beskrivelse af lokalplantyperne:

- Projektlokalplan
- Administrationslokalplan
- Rammelokalplan
- Temalokalplan

[Aunsborg m.fl. 1995, s. 25]

Denne opdeling i kategorier kan naturligvis diskuteres og nuanceres, men projektgruppen vurderer, at ovennævnte kategorier er dækkende i denne henseende, da dette afsnit handler om at skabe en forståelse for lokalplaninstrumentets *spillerum*. Kategoriseringen er et forsøg på at forsimple en kompliceret virkelighed, hvorfor disse kategorier ikke findes i *rene* former, hvormed menes, at de enkelte lokalplaner kan indeholde elementer fra f.eks. en projektlokalplan og en rammelokalplan.

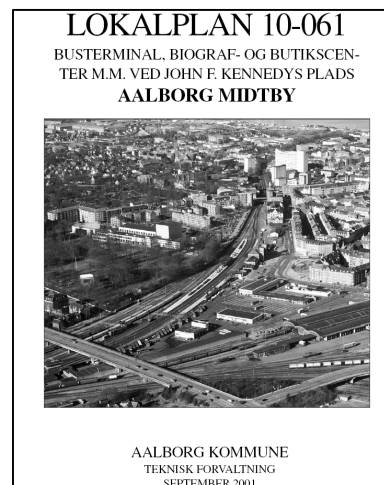
5. Lokalplanens rolle og funktion

Projektlokalplan

De pågældende lokalplaner udarbejdes på foranledning af et konkret *projekt*, hvor formålet med lokalplanen er at tilvejebringe et juridisk grundlag for realiseringen af et bestemt projekt. Disse projekter kan således være byggeri, anlæg, bebyggelsesplaner eller udstykningsplaner, der er lokalplanpligtige og derved kræver udarbejdelse af lokalplan. [Aunsborg m.fl. 1995, s. 25] Lokalplaner der lovliggør et allerede eksisterende byggeri, såkaldte dispensationslokalplaner, henføres også under denne kategori.

Et eksempel på en projektlokalplan, er lokalplan 10-061 fra Aalborg Kommune, der dækker et areal på ca. 33.300 m². Lokalplanen har til formål at sikre opførelse af busterminal, biograf- og butikscener i en bygningshøjde op til 22m ved John F. Kennedys Plads i Aalborg Midtby. Derudover skal der igennem lokalplanen sikres mulighed for at anlægge ny vejforbindelse fra John F. Kennedys Plads til Østre Allé som aflastningsmulighed for busstrafik i midtbyen. [Aalborg Kommune 2001, s. 5-7]

Lokalplanen er udarbejdet på foranledning af et konkret byggeønske om at opføre biograf- og butikscener i forbindelse med en ombygning og fornyelse af Aalborg Busterminal. [Aalborg Kommune 2001, s. 6] Som følge heraf udarbejdes en lokalplan for at opfylde lokalplanpligten og tilvejebringe det juridiske grundlag for realiseringen af det ønskede projekt.



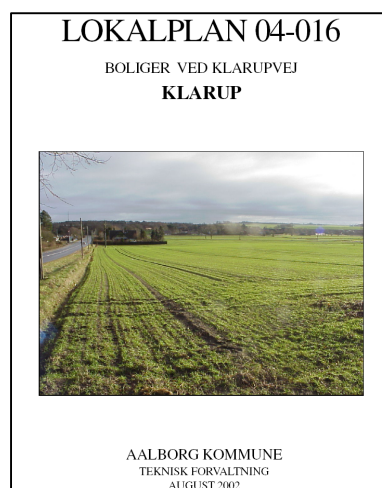
Figur 5.5: Lokalplan 10-061 [Aalborg Kommune 2001]

Et andet eksempel, der også kan henføres under kategorien *projektlokalplan*, er lokalplan 04-016, ligeledes Aalborg Kommune, der omfatter et areal på ca. 27.500 m² landbrugsjord. Lokalplanen danner grundlag dels for opførelse af tæt-lav boligbebyggelse bestående af 25-30 familieboliger i ét plan og dels for udstykning og bebyggelse af ca. 20 parcelhusgrunde på minimum 700 m². Lokalplanen skal sikre, at den tæt-lave bebyggelse kommer til at fremtræde som en smuk og harmonisk helhed der er tilpasset omgivelserne, og sikre gennemførelsen af en veldisponeret udstykning med mulighed for opførelse af kvalitetsbyggeri. [Aalborg Kommune 2002, s. 7-8]

5. Lokalplanens rolle og funktion

Ovennævnte lokalplan er ikke udarbejdet på baggrund af et konkret byggeønske, men fastlægger i detaljer retningslinier for en eventuel byudvikling med hensyn til fremtidig arealanvendelse, trafikbetjening, fælles arealer og bebyggelse m.m.

Som det er illustreret i det ovenstående, kan der være store indholdsmæssige forskelle i lokalplaner, der falder ind under kategorien *projektlokalplaner*. De kan således være udarbejdet på baggrund af et konkret byggeønske med det formål at tilvejebringe det juridiske grundlag for en kommende realisering. En projektlokalplan kan endvidere være en lokalplan på bar mark, der fastlægger detaljerede retningslinier til en fremtidig byudvikling. Fælles for projektlokalplanerne er imidlertid, at de alle retter sig mod regulering og styring af nybyggeri.



Figur 5.6: Lokalplan 04-016
[Aalborg Kommune 2002]

Udbredelsen af denne type lokalplaner er ifølge foreliggende undersøgelser, hvor der hovedsageligt tænkes på Finn Kjærdsdams doktorafhandling *Fysisk planlægning og anvendt viden-skab* fra 1985, at ca. 50% af de udarbejdede lokalplaner kan henføres under kategorien projektlokalplaner. [Enemark 1986, s. 209]

Administrationslokalplan

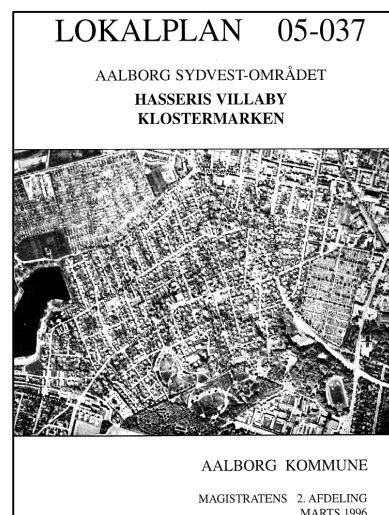
En administrationslokalplan udarbejdes med det formål at tilvejebringe konkrete juridiske bestemmelser for regulering og styring af arealanvendelse og bebyggelse m.m. i et eksisterende byområde. Vægten i disse lokalplaner ligger således på regulering og administration af mindre til- og ombygninger i eksisterende byområder. [Aunsborg m.fl. 1995, s. 25]

Et eksempel på en administrationslokalplan, er den pt. (april 2004) meget omstridte lokalplan 05-037 for Hasseri Villaby og Klostermarken i Aalborg Sydvest, Aalborg Kommune. Lokalplanen omfatter et areal på ca. 137 ha. i eksisterende bymæssig bebyggelse med ca. 1660 boliger. Lokalplanen omfatter byområderne Hasseri Villaby og Klostermarken, der indeholder mange store patriciervillaer, som har stor kulturhistorisk betydning, og derfor er erklæret bevaringsværdige.

5. Lokalplanens rolle og funktion

Lokalplanens overordnede formål er at bevare bydelenes haveby-karakter og kulturhistoriske værdier, hvorefter bydelene skal bevares med muligheder for begrænsede forandringer. Lokalplanområdet inddeles på grund af dets størrelse i 31 kvarterer, der svarer til den oprindelige udstykning i begyndelsen af 1800-tallet, der alle indeholder detaljerede bestemmelser for områdernes fremtidige anvendelse med særlig vægt på bevaring af eksisterende bebyggelse og udenomsarealer. [Aalborg Kommune 1996, s. 5-32]

Det karakteristiske for administrationslokalplanerne er således, at de hovedsageligt indeholder bestemmelser, der har til formål at regulere eksisterende bolig- og erhvervsområder mhp. at tilvejebringe et kommunalt administrationsgrundlag. Denne type lokalplan vurderes til at udgøre ca. 35-40% af det samlede antal lokalplaner. [Enemark 1986, s. 209]



Figur 5.7: Lokalplan 05-037
[Aalborg Kommune 1996]

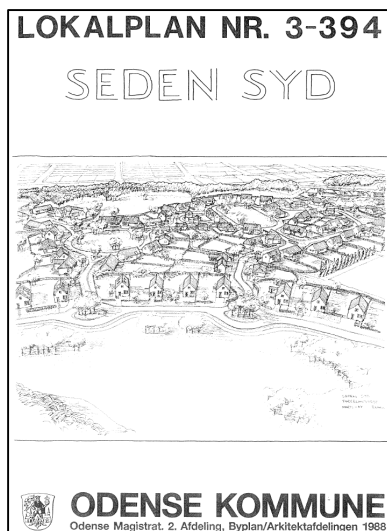
Rammelokalplan

En rammelokalplan indeholder alene overordnede bestemmelser for anvendelse, omfang og placering af fremtidige foranstaltninger såsom bebyggelse, infrastruktur og udenomsarealer. Vægten ligger på definition af områdets overordnede struktur med fordeling af ovennævnte foranstaltninger, mens selve realiseringen muligvis vil kræve udarbejdelse af en ny og mere detaljeret lokalplan, da lokalplanpligten som regel ikke er opfyldt i denne type lokalplan. [Aunsborg m.fl. 1995, s. 25]

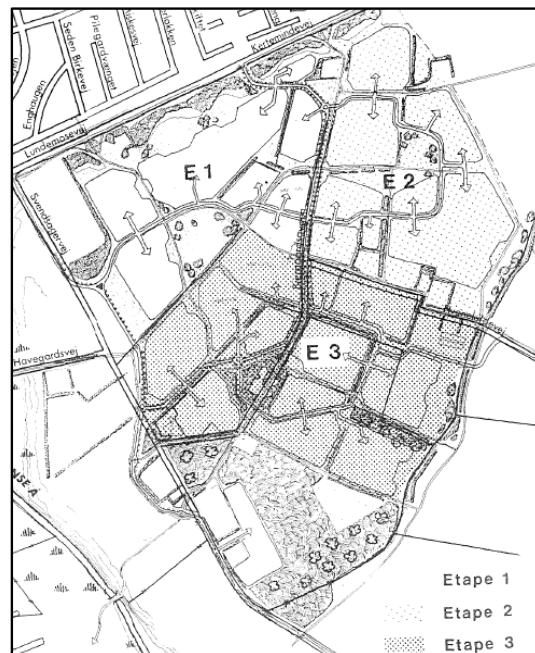
Et eksempel på en rammelokalplan er lokalplan nr. 3-394 fra Odense Kommune, der omhandler et areal på ca. 125 ha. beliggende i den nordøstlige del af Odense. Hensigten med lokalplanen er at muliggøre bebyggelse, bestående af parcelhuse og tæt-lav boligbebyggelse samt udlægge arealer til service, grønne områder og mindre erhverv.

Arealanvendelsen for hele området fastlægges i en rammeplan, se figur 5.8, der skal sikre sammenhæng mellem de forskellige boligområder og deres placering i forhold til grønne områder og serviceområder. Lokalplanen omfatter ca. 1300 boliger med tilhørende institutioner og butikker m.m.

5. Lokalplanens rolle og funktion



Figur 5.8: Lokalplan 3-394 med tilhørende strukturplan for området Seden Syd.
[Odense Kommune 1988]



Lokalplanen indeholder to dele, en rammeplan, der inddeles i tre etaper, og en detaljeret plan for udbygningen af 1. etape. Før de øvrige etaper udbygges skal der tilvejebringes supplerende lokalplaner, der fastlægger detaljerede bestemmelser for udformningen af disse etaper. [Odense Kommune 1988, s. 2-4]

Stig Enemark vurderer i sin artikel, at rammelokalplaner kun udgør ca. 10-15% af det totale antal lokalplaner, hvorfor denne plantype ikke synes særligt udbredt i den kommunale praksis. [Enemark 1986, s. 209]

Temalokalplan

En temalokalplan udarbejdes med det formål at regulere et enkelt tema, det være sig f.eks. stianlæg, højspændingsanlæg, lossepladser m.m. Temalokalplaner er karakteriseret ved, at lokalplanen ikke retter sig mod et areal som sådan, men derimod mod reguleringen af et bestemt tema, evt. gældende for hele byen/kommunen. [Aunsborg m.fl. 1995, s. 25]

5. Lokalplanens rolle og funktion

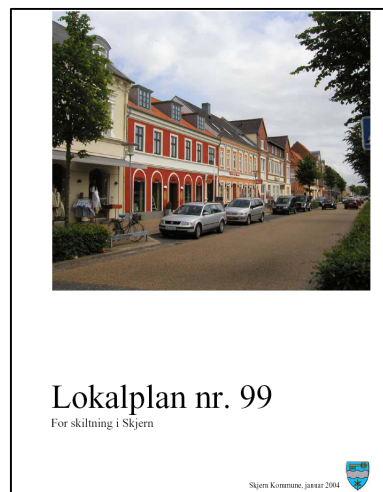
Et eksempel på en temalokalplan er lokalplan nr. 99 fra Skjern Kommune, der er udarbejdet i 2004. Lokalplanen har som formål at fastsætte bestemmelser for skiltningen i midtbyen, erhvervsområderne og langs indfaldsvejene i Skjern, for på denne måde at bidrage til at fastholde og forbedre byens ydre fremtræden samt hindre uhensigtsmæssig og dominerende skiltning.

Baggrunden for lokalplanen er, at der inden for de seneste 10-15 år er gennemført omfattende byfornyelsesarbejder med henblik på at forskønne Skjern midtby. I den forbindelse er der skabt en række flotte facader og bygninger, hvor skiltene udgør en vigtig del af det samlede bybillede. På denne baggrund har kommunalbestyrelsen m.fl. udarbejdet en vejledning om skiltning og butiksfacader i Skjern, som er indarbejdet i lokalplanens retningslinier, og dermed skal overholdes af de butikker og virksomheder, der overvejer at ændre på deres skiltning. [Skjern Kommune 2004, s. 4-10]

Begrebet temalokalplan blev muliggjort igennem Lov om kommune- og lokalplanlægning i 1975, hvorfor denne lokalplantype ikke har en så lang historie som de øvrige lokalplantyper. Som følge heraf vurderer Stig Enemark i sin artikel fra 1986, at antallet disse lokalplaner kan *tælles på én hånd*. [Enemark 1986, s. 209]

5.4.2. Sammenfatning

I foregående afsnit er der foretaget en analyse af lokalplaninstrumentets teoretiske funktion suppleret med statistisk materiale omhandlende den kommunale praksis. Lokalplaninstrumentets mulige funktioner dækker således over et bredt spektrum, det være sig i detaljeringsgrad, reguleringens omfang og karakter samt selve reguleringsobjektet, som defineres som det *objekt*, der gøres til genstand for regulering. I projektlokalplanerne kan dette objekt bl.a. defineres som et enkelt større byggeri eller anlæg, mens objektet i rammelokalplanerne som regel udgøres af et større område, hvor alene de overordnede strukturer og sammenhænge defineres, mens selve realiseringen kræver udarbejdelse af nye og mere detaljerede lokal-



Figur 5.9: Lokalplan nr. 99
[Skjern Kommune 2004]

5. Lokalplanens rolle og funktion

planer. Derudover har kommunalbestyrelsen mulighed for at udarbejde lokalplaner, der evt. dækker hele kommunens geografiske udstrækning og alene regulerer ét specifikt emne.

Det kan derfor konkluderes, at lokalplanen er et rummeligt og alsidigt instrument, der kan anvendes i mange forskellige situationer og til mange forskellige formål. Det er alene op til den enkelte kommunalbestyrelse, med respekt for de almindelige forvaltningsretlige principper, at afgøre *graden* af planlægning og regulering, hvilket i stor grad afhænger af formålet med den enkelte lokalplan, og hvad dens *funktion* skal være. Det statistiske materiale viser, med de nævnte forbehold, at de forskellige lokalplantyper alle bliver benyttet i den kommunale praksis, dog med varierende udbredelse, og derfor at de enkelte kommuner har behov for et rummeligt og alsidigt instrument, der kan tilpasses den enkelte situation.

5.5. Opsamling

I dette kapitel har projektgruppen klarlagt lokalplaninstrumentets rolle og funktion i det danske plan- og reguleringssystem. Dette er gjort med henblik på at tilvejebringe et analysegrundlag til brug for den efterfølgende diskussion og vurdering af de foreslåede ændringer af lokalplaninstrumentet, som vil være at finde i de kommende kapitler. Dette afsnit vil således være en opsamling på de sammenfatninger, der er draget gennem kapitlet, med henblik på at give en samlet fremstilling af lokalplaninstrumentets rolle og funktion.

Som det er redegjort for i det forrige, er lokalplanen et rummeligt og alsidigt instrument, der kan anvendes i mange henseender. Lokalplanen kan således spænde fra detaljeret regulering af et konkret byggeønske, som det er tilfældet i projektlokalplanerne, til mere rammebetonet planlægning og regulering, der i overordnede træk definerer områdets fremtidige udvikling og udformning. Endeligt kan lokalplanen alene regulere ét enkelt tema, f.eks. facader og skiltning, som i princippet kan dække hele kommunens geografiske område. Lokalplanen er således et instrument, som kommunalbestyrelsen kan anvende til mange forskellige formål, hvor kommunalbestyrelsens hensigt med den pågældende lokalplan er altafgørende for dens indhold og funktion. En lokalplans bestemmelser skal dog overholde de almindelige forvaltningsretlige principper, hvor den planlægningsmæssige begrundelse er af central betydning.

5. Lokalplanens rolle og funktion

Lokalplanen er den eneste plantype i det danske plansystem, der kan sætte juridisk bindende bestemmelser for de ejendomme, som omfattes af planen. Disse bestemmelser er dog alene gældende for fremtidige dispositioner, hvorefter en grundejer ikke kan forpligtes til at tilvejebringe forhold i overensstemmelse med lokalplanen. Som følge af lokalplanens bindende bestemmelser er lokalplanen endvidere den eneste plantype, der kan sikre implementeringen af de overordnede mål og politikker, som de kommer til udtryk i region- og kommuneplan. Det er således gennem lokalplaninstrumentet, at de overordnede politikker bliver juridisk bindende for den enkelte borger.

At lokalplanen udelukkende er bindende for fremtidige dispositioner er udtryk for borgernes forudseelighedsretssikkerhed, hvorefter den enkelte borger er bekendt med kommunalbestyrelsens intention og vision med det pågældende område og kan indrette sig i tiltro til planens bestemmelser. En borger har endvidere mulighed for at præge indholdet af den enkelte lokalplan, hvorefter de kan være medvirkende til at fastlægge de fremtidige dispositioner og udvikling af kommunens områder. Offentlighedsfasen er således et vigtigt element i lokalplanproceduren, hvorefter den enkelte lokalplan fremstår som legitim over for den enkelte borger.

Samlet set kan det siges, at lokalplanen er et alsidigt og slagkraftigt virkemiddel i den kommunale forvaltning, der kan fastsætte bindende bestemmelser for den fremtidige udvikling i kommunens områder. Alsidigheden kommer til udtryk gennem lokalplanens funktion i den kommunale praksis, hvor den spænder vidt i såvel detaljeringsgrad som omfang af det område, der reguleres. Det slagkraftige element kommer til udtryk ved, at lokalplanen kan sikre de overordnede politikker gennem juridisk bindende bestemmelser for den enkelte borger, og er dermed bestemmende for den fremtidige udvikling af kommunens områder. En lokalplan er således bestemmende for hvilke dispositioner, der er tilladt i det pågældende område, hvorefter den enkelte borger kan indrette sig i tiltro til planens bestemmelser.

I dette afsnit har projektgruppen således foretaget en analyse af lokalplanens rolle og funktion i det danske plan- og reguleringssystem, hvilket er en forudsætning for projektets videre analysearbejde. De følgende afsnit vil omhandle projektgruppens analyser af de foreslåede ændringsforslag, som de er gjort rede for i kapitel 4. *Problemformulering*, det være sig henholdsvis *handlepligt* og *revisionspligt*.

6. Handlepligt i Norge

I nærværende kapitel vil projektgruppen tage yderligere fat i forslaget omhandlende handlepligt, som det er fremkommet gennem debatten i Dansk Byplanlaboratorium, og som det er redegjort for i kapitel 4. *Problemformulering*. I dette kapitel konkretiseredes det pågældende ændringsforslag yderligere:

„Det skal være lettere at revidere lokalplaner til gengæld skal de i visse tilfælde kunne pålægge bygherre handlepligt.

I dag er det ikke muligt at pålægge en bygherre at medvirke til finansieringen af offentlige anlæg, som nødvendiggøres som følge af et projekt. I Norge har man et system, som muliggør at investorer ikke blot medvirker til at finansiere den fysiske infrastruktur, men også opførelse af skoler o.l.“

[Damsgaard m.fl. 2003, s. 70]

I citatet nævner Ole Damsgaard og Mads Uldall, at den handlepligt, der ønskes tilknyttet det danske lokalplaninstrument, eksisterer i Norge, hvorigennem det er muligt at pålægge en privat bygherre at medvirke til finansieringen af offentlige anlæg.

Projektgruppen vil på den baggrund foretage en overordnet analyse af det norske plansystem, med vægt på reguleringsplanen, som er den norske udgave af den danske lokalplan. Analysen vil således sætte fokus på reguleringsplanens retsvirkninger, med henblik på at identificere og skabe forståelse for handlepligtsbegrebet i denne plantype. Efterfølgende vil projektgruppen se nærmere på de begrænsninger, der er for at overføre dette system til den danske lokalplan, hvilket gøres ud fra Planlovens gældende bestemmelser. Efter analysen af om disse begrænsninger findes, redegøres der for hvilken drejning den efterfølgende analyse vil tage.

Indledningsvis vil der blive foretaget en analyse af det norske plansystem, for på den måde at danne et grundlag for en diskussion om, der gennem Planloven er begrænsninger for at indføre noget lignende.

6. Handlepligt i Norge

6.1. Den norske model

Nærværende afsnit vil indeholde en analyse af det norske plansystem, med særlig vægt på reguleringsplanerne, som er den norske udgave af lokalplaninstrumentet, samt dennes retsvirkninger over for den enkelte grundejer. Indledningsvist gøres der rede for opbygningen af det norske plansystem for at forstå den kontekst, som reguleringsplanerne optræder i, samt hvordan de forskellige plantyper influerer på hinanden.

6.1.1. Det norske plansystem

Den centrale lov om fysisk planlægning i Norge er Plan- og bygningsloven (PBL). Loven er inddelt i 21 kapitler, hvor bestemmelserne om den fysiske planlægning behandles i kapitlerne 4-7. Det norske plansystem er, ligesom det danske, bygget op omkring tre administrative niveauer; *stat*, *fylke* (amt) og *kommune*, med hver deres plankompetance. Disse niveauer vil blive behandlet i det følgende.

Statsligt niveau

Kongen (regeringen) har ansvaret for og ledelsen af planlægningen på statsligt niveau, mens det administrative ansvar ligger hos Miljøverndepartementet. Plan- og bygningsloven forudsætter ikke, at der udarbejdes en samlet landsplan for arealanvendelsen, men de regionale og kommunale myndigheder skal varetage statslige hensyn i deres planudarbejdelse. De statslige hensyn kommer til udtryk gennem de såkaldte *rikspolitiske retningslinjer*, der indeholder generelle mål, rammer, og retningslinier for den fysiske, økonomiske og sociale udvikling i fylker og kommuner. Disse retningslinjer er rettet mod fylker og kommuner og er alene bindende for disse myndigheder i den forstand, at disse myndigheder skal lægge de rigspolitiske retningslinier til grund for deres planlægning. [Pedersen m.fl. 2000, s. 326-328]

Derudover kan Miljøverndepartementet, jf. PBL § 17-1 andet led, udstede *rikspolitiske byggeforbud*, som er midlertidige forbud mod bygge- og anlægsarbejder. Disse forbud har til formål at sikre, at der ikke bliver gennemført bygge- og anlægsarbejder, der vil stride mod nationale og regionale interesser i planlægningen. Disse byggeforbud er midlertidige og kan højst nedlægges for 10 år ad gangen. Et sådant byggeforbud er juridisk bindende for den enkelte grundejer og de kommunale myndigheder, idet disse har pligt til at nægte byggetilladelse i et område, der omfattes af et sådant forbud. [Pedersen m.fl. 2000, s. 329-331]

Endelig kan Miljøverndepartementet, jf. PBL § 18, inddrage den kommunale planlægningskompetance, og efterfølgende udarbejde kommune- og reguleringsplan. Dette er muligt i de tilfælde, hvor realiseringen af statslige og regionale bygge- og anlægsarbejder samt beskyttelsestiltag gør det nødvendigt.

Regionalt niveau

Under det statslige niveau ligger *fylkeskommunen*, som, jf. PBL § 19-1, har pligt til at udarbejde en *fylkesplan*. Denne plantype skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrækkene i kommunens fysiske, økonomiske, sociale og kulturelle virksomhed. Derudover skal fylkesplanen bestå af mål og langsigtede retningslinier for udviklingen i fylket og et handlingsprogram for hvordan disse mål skal nås. Fylkesplanen skal endvidere indeholde retningslinier for arealanvendelse og naturressourcer, for forhold der gælder flere kommuner i fylket.

Det følger af PBL § 19-6, at fylkesplanen skal lægges til grund for fylkeskommunens egen virksomhed og være retningsgivende for kommunernes planlægning. En kommuneplan kan dog være i strid med fylkesplanen for forhold, der alene vedrører den enkelte kommune, men ikke hvis der er tale om forhold, der går ud over kommunegrænserne. Den enkelte kommune er således relativt frit stillet med hensyn til den fysiske planlægning, idet der ikke er pligt til overensstemmelse med den overordnede planlægning, fylkesplanen. Heller ikke den enkelte grundejer er bundet af planens bestemmelser, og fylkesplanen kan således ikke bruges til at nedlægge forbud mod et konkret bygge- og anlægsarbejde. [Pedersen m.fl. 2000, s. 341-345]

Kommunalt niveau

I medfør af PBL § 20-1 skal hver kommune udføre en løbende kommuneplanlægning med sigte på at samordne den fysiske, økonomiske, sociale, æstetiske og kulturelle udvikling inden for kommunens geografiske udstrækning. I planen skal der indgå en langsigtet del, som skal indeholde mål for kommunens udvikling og retningslinier for sektorplanlægningen, og en kortsigtet del, der indeholder et handlingsprogram for de forskellige sektorer. Den langsigtede del skal desuden inkludere en *arealdel*, der indeholder bestemmelser med tilhørende kortbilag for arealanvendelsen i kommunens delområder. Planens indhold er defineret gennem PBL § 20-4, hvorefter kommunens delområder kan deles op i seks forskellige areal-

6. Handlepligt i Norge

kategorier, der fastlægger den overordnede arealanvendelse i kommunen. Til hver arealkategori er der knyttet bestemmelser om, at det enkelte areal ikke må anvendes i strid med planen, og planen er som følge heraf juridisk bindende for den enkelte grundejer. En grundejer kan således ikke skifte til en arealanvendelse i strid med planen, og kan udelukkende opføre de bygge- og anlægsarbejder, som den enkelte arealkategori åbner mulighed for. [Pedersen m.fl. 2000, s. 346-347] Hvis et konkret bygge- og anlægsarbejde er i overensstemmelse med kommuneplanens arealdel kan kommunen ikke afvise projektet og der skal udstedes byggetilladelse. Der kan dog være tale om, at projektet kræver yderligere planlægning i form af udarbejdelse af reguleringsplan eller bebyggelsesplan. [Pedersen m.fl. 2000, s. 370]

Reguleringsplan

I følge PBL § 22 er en reguleringsplan en detaljeret plan med tilhørende bestemmelser om arealanvendelse og udnyttelse af de ejendomme, som planen dækker. En reguleringsplan indeholder bestemmelser om det samme som kommuneplanens arealdel, hvor det forskellige ligger i planernes detaljeringsgrad. Der skal, jf. PBL § 23, tilvejebringes reguleringsplan i de tilfælde, hvor det i kommuneplanens arealdel er bestemt, at der ikke kan opføres ny bebyggelse uden tilvejebringelse af reguleringsplan, samt ved opførelse af større bygge- og anlægsarbejde. Derudover skal der udarbejdes reguleringsplaner i de situationer, hvor det er nødvendigt at sikre den overordnede planlægning.

Plan- og bygningsloven giver mulighed for at knytte reguleringsbestemmelser til planen, men der eksisterer ingen pligt, hvorfor reguleringsplanerne kan være vidt forskellige med hensyn til omfang og detaljeringsgrad. En detaljeret reguleringsplan kan indeholde bestemmelser om udformning og brug af arealer og bebyggelse for de otte forhold, der er angivet i PBL § 25-26, mens en enkel reguleringsplan alene indeholder bestemmelser for områdernes overordnede struktur. Retsvirkningerne af en vedtaget reguleringsplan er ifølge PBL § 31, at der ikke må opføres bygge- og anlægsarbejder i strid med planens bestemmelser, hvor disse bygge- og anlægsarbejder er angivet i PBL § 81, 86a-b og 93. Reguleringsplanen er således retligt bindende for den enkelte grundejer og offentlige myndigheder. Der er imidlertid *ikke* tilknyttet nogen handlepligt i forbindelse med reguleringsplanen, og den enkelte grundejer har således ikke pligt til at tilvejebringe forhold i overensstemmelse med planens bestemmelser, men fremtidige dispositioner skal overholde planens bestemmelser. En reguleringsplan kan dog

6. Handlepligt i Norge

efter PBL § 35 udgøre grundlaget for kommunal ekspropriation til efterfølgende realisering af planens bestemmelser. [Pedersen m.fl. 2000, s. 426-428]

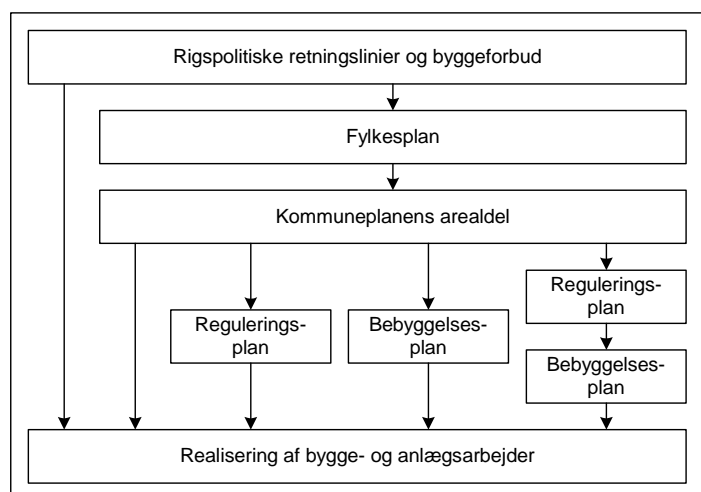
Bebyggelsesplan

Ved en bebyggelsesplan forstås efter PBL § 28-2 en plan, som fastlægger detaljerede retningslinier for arealanvendelse og udformning af bygninger, anlæg og udenomsarealer i et afgrænset område. Der skal tilvejebringes en bebyggelsesplan i de tilfælde, hvor der i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplanen stilles krav om en sådan inden den endelige realisering, og bebyggelsesplanen dækker kun et mindre geografisk udsnit af de overordnede planer. En bebyggelsesplan er således en yderligere konkretisering af bestemmelserne i den plantype, som bebyggelsesplanen udarbejdes på baggrund af. Bebyggelsesplanen må ikke stride imod de rammer, der er givet i kommune- eller reguleringsplan. Det følger endvidere af PBL § 28-2, at bebyggelsesplanen har samme retsvirkning som kommuneplanens arealdel og reguleringsplanen, hvorfor bebyggelsesplanen er retligt bindende for den enkelte grundejers fremtidige dispositioner. [Pedersen m.fl. 2000, s. 433-442]

Sammenfatning

I foregående afsnit er der gjort rede for den overordnede opbygning af det norske plansystem. Denne sammenfatning vil således bruges til at *samle trådene* ved at illustrere sammenhængen mellem de enkelte plantyper, samt i hvilket omfang det norske system er i stand til at pålægge den enkelte grundejer handlepligt.

På systemets øverste niveau, se figur 6.1, findes de rigspolitiske retningslinier, som udelukkende er bindende for fylker og kommuner. Derudover kan staten udstede konkrete



Figur 6.1: Det norske plansystem.

6. Handlepligt i Norge

byggeforbud, som er retligt bindende for den enkelte grundejer. Fylkesplanen har ikke den store betydning i Norge, idet den kun er bindende for de enkelte kommuner ved forhold, som rækker ud over kommunegrænserne. Kommuneplanens arealdel er derimod direkte bindende for den enkelte grundejer. Alt efter arealdelens detaljeringsgrad kan kommunen udarbejde reguleringsplaner og bebyggelsesplaner, som kan indeholde detaljerede og retligt bindende bestemmelser for den fremtidige arealanvendelse og udnyttelse i et afgrænset område.

Som det er redegjort for i det ovenstående, er det i reguleringsplanen ikke muligt at pålægge handlepligt over for den enkelte grundejer. Reguleringsplanen indeholder således, ligesom den danske lokalplan, udelukkende bestemmelser for fremtidige forhold og kan ikke forpligte en grundejer til at tilvejebringe forhold i overensstemmelse med planen. Reguleringsplanen indeholder heller ikke bestemmelser om at forpligte en grundejer til at medvirke til finansieringen af infrastruktur anlæg og andre offentlige faciliteter. Der er således ingen mulighed for, i det norske plansystem, at pålægge den enkelte grundejer handlepligt, hvorfor det norske system på dette punkt svarer til det danske plansystem. Som følge heraf drejes fokus væk fra plansystemet, over til rammerne for den generelle kommunale aktivitet.

I Norge er det muligt for kommunen at indgå såkaldte *utbyggingsaftaler* med private investorer eller grundejere, hvorigennem det er muligt at forpligte den private grundejer at bidrage økonomisk til etableringen af infrastruktur anlæg og andre offentlige faciliteter, hvorfor det følgende vil omhandle en beskrivelse af disse aftaler. Det følgende vil ikke være en dybdegående analyse af disse aftaler, idet projektgruppen har vurderet, at en overordnet forståelse for indholdet og virkningerne af disse aftaler er tilstrækkelig. Denne beskrivelse handler om at tilvejebringe et grundlæggende kendskab til disse aftaler, for dermed at kunne vurdere i hvilket omfang de kan overføres til det danske system.

6.1.2. Udbygningsaftaler

En udbygningsaftale består i al sin enkelhed af en frivillig aftale mellem kommunen og den private bygherre/investor, der har til hensigt at forpligte den private bygherre til at tilvejebringe offentlig infrastruktur, såsom veje, vandledninger og kloakker m.m. Brugen af udbygningsaftaler var tænkt som et middel til at få finansieret den tekniske infrastruktur, men har i de

6. Handlepligt i Norge

senere år udviklet sig til også at inkludere social infrastruktur, såsom skoler, børnehaver, ældreboliger m.m. [Jensen m.fl. 2002, s. 10]

Disse aftaler har været i brug i Norge siden 1960'erne og baggrunden for dem var den dårlige økonomiske situation, der fandtes i mange kommuner på daværende tidspunkt. Mange kommuner, især dem med stor befolkningsvækst, fandt det vanskeligt at tage imod nye indbyggere med de krav til skoler og børnehaver som befolkningstilvæksten krævede. Kommunerne kunne således vælge at begrænse boligudbygningen eller sætte krav til de private bygherrer/investorer om at deltage i finansieringen af disse offentlige anlæg. [Hoel m.fl. 2002, s. 6]

Motivet til at bruge disse aftaler er fra kommunernes side at få tilvejebragt de offentlige anlæg, der skal til for at dække behovene fra befolkningstilvæksten i kommunen. Disse anlæg skulle ellers have været betalt af kommunekassen. Derudover kan kommunerne, med udbygningsaftalerne, tydeliggøre kommunens og den private bygherres/investors forpligtelser, hvorved der sikres en forudsigelig realiseringsproces. Fra de private bygherres side, er det ønsket om et smertefrit og hurtigt projektføreløb, hvor kommunens og bygherrens forpligtelser fastlægges i opstartsfasen. [Jensen m.fl. 2002, s. 6-7] Interessen for indgåelse af disse aftaler er således stor fra den private bygherres side, hvilket kan virke overraskende, idet bygherren forpligter sig til at afholde udgifter, som ellers skulle have været betalt af det offentlige.

I Norge foregår stort set al arealplanlægning i privat regi, og det er de private bygherrer/investorer, der henvender sig til kommunen med et konkret byggeønske og en dertil udarbejdet reguleringsplan. [Jensen m.fl. 2002, s. 5] Kommunen har i medfør af PBL § 30 ret til, ud fra en skønsmæssig vurdering, at afslå et byggeprojekt, hvorfor den kommunale accept af projektet er altafgørende for realisering eller ej. På denne baggrund står kommunerne stærkt og kan efterfølgende stille krav om eller foreslå, at der indgås udbygningsaftale. Vælger den private bygherre at indgå denne aftale, og dermed tiltræde kommunens betingelser for en fremtidig udbygning, kan kommunen love, at den efterfølgende reguleringsplan og byggetilladelse vil være til den private bygherres fordel. Vil den private bygherre ikke indgå udbygningsaftale, kan kommunen udarbejde en reguleringsplan, der forbyder projektet. Indgåelse af disse aftaler er således udtryk for et stærkt pressionsmiddel fra kommunen over for den enkelte bygherre om at få tilvejebragt den fornødne infrastruktur. [Jensen m.fl. 2002, s. 13]

6. Handlepligt i Norge

Rent praktisk udformes disse udbygningsaftaler i forbindelse med kommunernes reguleringsplaner, hvori der formuleres rækkefølgebestemmelser, der indeholder bestemmelser om rækkefølgen for udbygning og tilvejebringelse af infrastruktur. En kommende udbygning kan således ikke ske, før den nødvendige tekniske eller sociale infrastruktur er tilvejebragt. Hvis den private bygherre ikke har indgået udbygningsaftale med kommunen om tilvejebringelse af denne infrastruktur, kan kommunen trække projektforløbet i langdrag, da byggeriet kan sættes på stand-by indtil den fornødne infrastruktur er tilvejebragt i offentlig regi. Hvis den private bygherre derimod har indgået udbygningsaftale med kommunen og dermed forpligtet sig til at tilvejebringe denne infrastruktur, kan projektforløbet foregå uden problemer og uden indblanding fra den kommunale myndighed. [Jensen 2002, s. 10]

Denne korte gennemgang af udbygningsaftaler har vist, disse aftaler er et vigtigt virkemiddel for den enkelte kommune til at få tilvejebragt fornøden infrastruktur, som uden disse aftaler skulle betales af kommunekassen. Det er således ikke plansystemet, der kan pålægge den private grundejer at finansiere disse anlæg, da aftalerne træffes på frivilligt grundlag mellem kommunen og den private bygherre. Rammerne for disse aftaler udgøres derfor af de muligheder og begrænsninger, de norske kommuner har for at indgå aftaler og deltage i selskaber m.m., hvilket i Danmark er begrænset af kommunalfuldmagten, der omfatter det forhold, at kommunen uden egentlig lovhjemmel har adgang til at foretage visse dispositioner af økonomisk karakter. De omtalte aftaler virker dog i et samspil med andre offentlige virkemidler, såsom byggetilladelser og reguleringsplaner, hvorfor disse virkemidler kan bruges som et stærkt pressionsmiddel over for den enkelte grundejer.

Udbygningsaftaler i Danmark

Begrebet udbygningsaftaler eksisterer ikke i Danmark, men en tilsvarende ordning blev fremlagt i forbindelse med Forslag til lov om ændring af lov om planlægning, fremsat den 28. august 2002 af Miljøminister Hans Christian Schmidt. Baggrunden for lovforslaget var, at kommunerne manglede særlige værktøjer til at fremme byomdannelsen, hvor dette lovforslag fremlagde nogle mulige værktøjer. Ét af disse værktøjer var, at der i lokalplaner for byomdannelsesområder kunne træffes bestemmelser om økonomiske bidrag fra bygherrer til kommunens etablering eller overtagelse af infrastrukturanlæg.

6. Handlepligt i Norge

I ovennævnte lovforslag tilføjedes et nummer 21 til Planloven § 15, stk. 2, det såkaldte lokalplankatalog, hvorefter en lokalplan kunne indeholde bestemmelser om:

„[...] bidrag fra bygherrer til finansiering af kommunens tilvejebringelse eller overtagelse af infrastrukturanlæg som betingelse for byggetilladelse til opførelse af ny bebyggelse og ombygning af eksisterende bebyggelse i et byomdannelsesområde, jf. § 15 a.“

Baggrunden for indsættelse af denne bestemmelse i lokalplankataloget var, at der i byomdannelsesområder var et særligt behov for infrastrukturanlæg, og fordi omdannelsen af områderne ville medføre en værdiforøgelse, som gjorde det rimeligt, at bygherren bidrog til kommunens etablering eller overtagelse af disse anlæg. Det var således ud fra bestemmelsen en betingelse, at de pågældende anlæg var angivet i lokalplanen for området, og det skulle fremgå af lokalplanbestemmelsen, at det økonomiske bidrag var en betingelse for udstedelse af byggetilladelse. [www.ft.dk a]

Ovenstående lovforslag blev imidlertid aldrig vedtaget, hvilket fremgår af Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 20 (L 103 - bilag 35), idet det nye nummer 21 i lokalplankataloget var i strid med Grundloven § 43, hvorefter ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden særskilt lovvedtagelse. Investorbidragene blev således, efter Justitsministeriets vurdering, opfattet som en skat, der ikke kan pålægges gennem de foreslåede aftaler mellem kommune og bygherre. Efter Grundloven § 43 må skatter kun pålægges ved lov, hvilket betyder, at beløb og kriterier for beregningen af skatten skal fastsættes i loven, og kan ikke fastsættes gennem individuelle aftaler mellem kommune og bygherre. Miljøministeriet har dog forsøgt at finde frem til et generelt kriterium for skatteberegningen, der bygger på en beskatning af værdistigningen på en ejendom beregnet som forskellen mellem den offentlige vurdering før og efter byomdannelsen. Dette har dog ikke vist sig muligt i praksis, idet store dele af havnearealerne ikke er offentligt vurderet. [www.ft.dk b]

6.2. Delkonklusion

I dette kapitel er der taget yderligere fat i Ole Damsgaards og Mads Uldalls forslag om indførelse af handlepligt i lokalplaninstrumentet. Dette forslag byggede på, at det skulle være muligt at forpligte en bygherre til at medvirke i finansieringen af de offentlige anlæg, som et større

6. Handlepligt i Norge

bygge- og anlægsarbejde nødvendiggjorde, f.eks. teknisk og social infrastruktur. I forbindelse med fremsættelsen af dette forslag refererer ovenstående personer fra Dansk Byplanlaboratorium, direkte til det norske system, der angiveligt indeholder denne brede handlepligt for den private bygherre.

På den baggrund har projektgruppen set nærmere på det norske plansystem, med henblik på at skabe en forståelse for dette brede handlepligtsbegreb. Projektgruppen har således foretaget en overordnet analyse af det norske plansystem og erfaret, at det norske plansystem i sig selv *ikke* indeholder handlepligt, som først antaget, hverken den snævre eller brede opfattelse af begrebet. I Norge arbejdes der derimod med udbygningsaftaler, som er frivillige aftaler mellem kommunen og den private bygherre, der har til formål at forpligte den private bygherre til at tilvejebringe teknisk og social infrastruktur, som betingelse for den offentlige accept af det påtænkte bygge- og anlægsarbejde og er således placeret i et generelt kommunalretligt område.

Disse aftaler har imidlertid også været forsøgt indført i Danmark, hvorefter der igennem lokalplaninstrumentet, kunne pålægges den private bygherre at medvirke til finansieringen af nødvendig infrastruktur. Forslaget er dog aldrig blevet vedtaget i Folketinget, da disse investorbidrag var i strid med Grundloven § 43. Disse bidrag opfattes som en skat for den private bygherre, som ikke kan pålægges gennem individuelle aftaler mellem kommunen og den private bygherre.

Med hensyn til besvarelse af problemformuleringens første spørgsmål, om der gennem Planloven er begrænsninger for gennemførelsen af forslaget, kan der ikke svares entydigt. Dette kommer sig af, at der i dette tilfælde er flere ting i spil. Blandt andet gælder det, at der i den norske model ikke var tale om handlepligt gennem plansystemet, men gennem aftaler mellem kommune og bygherre. På den baggrund kan det siges, at Planloven ikke hindrer gennemførelsen, da denne ikke berøres af et sådant instrument. I Danmark har det imidlertid været forsøgt at indføre et lignende instrument - gennem netop Planloven, hvor udfaldet blev, at Grundloven var en hindring for gennemførelse. Det vil med andre ord sige, at det i og for sig ikke er Planloven men Grundloven, som sætter begrænsninger for et forslag som dette.

Eftersom der er tale om skattemæssige forhold, da det er Grundloven § 43 som er grænsesættende, vælger projektgruppen at forlade dette emne omhandlende den brede definition af

6. Handlepligt i Norge

handlepligtsbegrebet, hvilket gøres med den begrundelse, at de omtalte aftaler bygger på et frivilligt grundlag og derfor er et generelt kommunalretligt anliggende. Aftalerne er således udtryk for en forhandling mellem kommunen og bygherren om opfyldelse af visse forpligtelser i forbindelse med en forestående byomdannelse. Derudover er aftalerne i strid med Grundloven § 43, idet investorbidragene opfattes som en skat, der ikke kan pålægges gennem individuelle aftaler. Løsningen på dette problem vil være at fastsætte nogle generelle kriterier for beregningen af denne skat, men projektgruppens faglige profil retter sig ikke mod afklaring af skattemæssige forhold, hvilket også er en af grundene til at dette emne forlades.

Begrænsningerne for disse aftaler er således så store, at det i Danmark slet ikke er muligt at indgå sådanne aftaler. Aftalerne er ikke direkte forankret i plansystemet, men henføres under det generelle kommunalretlige område, hvor mulighederne, efter Justitsministeriets vurdering, for indgåelse af disse aftaler er ganske snævre.

I stedet vælger projektgruppen at gå videre med en analyse af den snævre handlepligt, hvorved menes det faktum, at en grundejer kan forpligtes til at bringe forhold på sin ejendom i overensstemmelse med en lokalplans bestemmelser. Denne analyse vil således omhandle hvilke begrænsninger, der eksisterer i det danske plansystem for at pålægge en grundejer handlepligt gennem lokalplanen.

6. Handlepligt i Norge

7. Handlepligt i lokalplanen

I dette kapitel vil projektgruppen tage yderligere fat i handlepligtsbegrebet i forhold til lokalplaninstrumentet, hvor dette kapitel vil omhandle en analyse af den snævre definition af handlepligt, som det er redegjort for i kapitel 4. *Problemformulering*.

Indledningsvist vil projektgruppen redegøre for en definition af handlepligtsbegrebet i forhold til lokalplaninstrumentet, hvorefter kapitlet vil omhandle en analyse af, hvorvidt Planloven sætter begrænsninger for denne handlepligt. Dette gøres ved at inddrage den herskende opfattelse i den faglige litteratur, og efterfølgende afgørelser fra Naturklagenævnet for at afdække gældende ret på området. Viser det sig imidlertid, at Planloven sætter begrænsninger for handlepligt i lokalplanen, vil projektgruppen efterfølgende søge at forklare *hvorfor* denne begrænsning er tilstede, og dermed hvorfor det ikke er muligt at indføre handlepligt i lokalplanen. Indeholder Planloven derimod ingen begrænsninger, vil projektgruppen analysere hvilke konsekvenser, en sådan ændring vil have i forhold til lokalplanens nuværende rolle og funktion.

7.1. Definition af handlepligt

I dette afsnit redegøres der for projektgruppens definition af begrebet *handlepligt*, og dermed hvad der egentlig menes, når dette begreb anvendes i det efterfølgende.

En umiddelbar fortolkning af begrebet må udfra ordlyden opfattes som en pligt til at handle, hvormed menes, at forpligtede folk til at udføre en bestemt handling. Hvad denne handling så består af, er et vidt begreb, der kan variere i forhold til i hvilken situation begrebet anvendes.

Relateres begrebet til dette projekts omdrejningspunkt, lokalplaninstrumentet, som er den eneste plantype, der kan fastsætte detaljerede og juridisk bindende bestemmelser for den fremtidige arealanvendelse og udnyttelse af de ejendomme som omfattes af planen, må det således betyde, at en grundejer kan forpligtes til at bringe forhold i overensstemmelse med bestemmelserne i en vedtaget lokalplan. En sådan forpligtelse vil gribe ind i eksisterende forhold, hvorefter en grundejer kan forpligtes til at gøre op med disse forhold. Det vil derfor sige, at en grundejer kan forpligtes til at ændre forhold på sin ejendom i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser, det være sig bl.a. eksisterende bebyggelse og eksisterende arealanvendelse.

7. Handlepligt i lokalplanen

Projektgruppens definition af begrebet handlepligt i forhold til lokalplanen er således:

Definition af handlepligt

Handlepligt i dette projekt forstås som en pligt for den enkelte grundejer til at udføre en bestemt handling. I forhold til lokalplaninstrumentet er det således en pligt for den enkelte grundejer til at fremkalde forhold i overensstemmelse med bestemmelserne i en vedtaget lokalplan.

Grundlaget hvorpå den enkelte grundejer forpligtes til at bringe forhold i overensstemmelse med planens bestemmelser er altså lokalplanens bestemmelser, hvorefter en lokalplan ikke alene regulerer fremtidige forhold, men også kan gribe ind i eksisterende forhold. I det følgende vil projektgruppen redegøre for handlepligtsbegrebet i forhold til lokalplaninstrumentet med henblik på at klarlægge, om Planloven sætter begrænsninger for pålæggelse af handlepligt gennem lokalplanen. Dette gøres ud fra den herskende opfattelse i faglitteraturen, suppleret med en analyse af gældende ret på området, hvilken analyseres ud fra Naturklagenævnets administrative afgørelser.

7.2. Begrænsninger for handlepligt i lokalplanen

I foregående afsnit har projektgruppen foretaget en definition af handlepligtsbegrebet, hvorefter dette afsnit har til formål at analysere hvorvidt Planloven sætter begrænsninger for pålæggelse af handlepligt gennem lokalplanen.

Det karakteristiske for den fysiske planlægning på henholdsvis statslig -, amtslig -, og kommunalt niveau er, at de forskellige plantyper alene har virkning for fremtiden. Planlægningen i Danmark er i høj grad præget af rammer for den fremtidige anvendelse og udnyttelse, men sætter ikke begrænsninger for den aktuelle lovlige råden over fast ejendom. Dette illustreres ved følgende definition af planlægningen i Danmark:

„En plan er en særlig type administrativ retsakt af blandet abstrakt og konkret indhold, som helt eller delvis bindende regulerer fremtidige dispositioner foretaget af planmyndigheden selv og/eller andre individualiserede offentlige eller private adres-

7. Handlepligt i lokalplanen

sater med det formål at sikre en nærmere tilrettelagt helhedsorienteret (trinvis) udvikling af et bestemt sektorområde eller geografisk område.“

[Revsbech 1986, s. 64]

Det karakteristiske for planlægningen i Danmark er således udfra ovenstående citat, at de enkelte planer alene regulerer *fremtidige dispositioner*. De enkelte plantyper kan være af konkret eller abstrakt karakter, og de kan helt eller delvis binde offentlige myndigheder og private aktører. Men fælles for dem alle er, at de alene regulerer fremtidige forhold med henblik på at sikre en helhedsorienteret udvikling af et bestemt område. De enkelte plantyper indeholder således ingen bestemmelser om indgreb i bestående forhold.

Ovenstående karakteristik af planlægningen i Danmark er udgangspunkt for spørgsmålet om handlepligt i forhold til lokalplaninstrumentet, hvorefter det følgende vil sætte fokus på lokalplanens retsvirkninger.

7.2.1. Lokalplanens retsvirkninger

Hovedbestemmelserne om lokalplanens retsvirkninger er at finde i Planloven § 17-18, som det er redegjort for i afsnit 5.1. *Lokalplanens karakteristika*. Planloven § 17 henviser til lokalplanforslag, hvorefter ejendomme, der er omfattet af lokalplanforslaget ikke må bebygges eller i øvrigt udnyttes på en måde, der skaber risiko for en foregribelse af den endelige plans indhold. Dette fuldstændige forbud mod aktiviteter i lokalplanområdet skyldes, at den lovpligtige offentlighedsfase kan resultere i et andet planindhold, end hvad der er fremlagt i planforslaget.

Retsvirkningen af en endelig vedtaget lokalplan er at finde i Planloven § 18, der lyder:

Planloven § 18

Når der er foretaget offentlig bekendtgørelse af en lokalplan efter § 30, må der ikke retligt eller faktisk etableres forhold i strid med planens bestemmelser, medmindre dispensation kan meddeles efter reglerne i §§ 19 eller 40.

Når lokalplanen er endeligt vedtaget må der ikke retligt eller faktisk *etableres* forhold i strid med planens bestemmelser. Som følge af dette *etableres*, henvises der til, at en lokalplan

7. Handlepligt i lokalplanen

udelukkende regulerer fremtidige forhold, og der ikke er hjemmel til at gribe ind over for eksisterende lovlige forhold. Det der menes med *fremtidige forhold* er, at planerne ikke tvinger den offentlige myndighed eller private aktør til at handle med henblik på planens realisering, men alene forpligtes til at holde sig inden for planens rammer, *hvis* disse aktører ønsker at disponere. Der er således tale om et *forbud* gældende for visse fremtidige dispositioner, modsat en egentlig handlepligt, der indebærer en pligt for aktørerne til at iværksætte dispositioner til planens realisering. Som følge af dette forbud mod visse fremtidige dispositioner, har en grundejer ikke krav på erstatning, og lokalplaner er derfor udtryk for erstatningsfri regulering af den private ejendomsret.

Som følge heraf kan det siges, at en lokalplan kun regulerer fremtidige dispositioner, og derfor ikke kan gribe ind i eksisterende forhold. Med dette menes, at eksisterende lovlig bebyggelse og anvendelse kan bestå, mens planens bestemmelser kun forpligter i de tilfælde, når grundejeren ønsker at foretage dispositioner på sin ejendom. En lokalplan kan imidlertid udgøre grundlaget for ekspropriation efter PL § 47, hvorefter en kommunalbestyrelse efterfølgende kan realisere planens bestemmelser. Dette er imidlertid kun muligt i de tilfælde, hvor ekspropriationen er af *væsentlig betydning* for planens virkeliggørelse, og grundejeren ikke selv kan og vil realisere projektet. [Boeck 2002, s. 361]

Udfra Planloven § 18 kan det således siges, at en lokalplan *ikke* kan pålægge en grundejer handlepligt. Denne opfattelse er imidlertid ikke hele sandheden, da enkelte bestemmelser i PL § 15, stk. 2 indeholder en *indirekte* handlepligt. Der vil således i det følgende blive redegjort for disse bestemmelser, og hvorfor det alligevel giver en vis mening at tale om handlepligt i forbindelse med lokalplaninstrumentet.

Indirekte handlepligt

Lokalplankataloget, jf. PL § 15, stk. 2, indeholder, som beskrevet i afsnit 5.2. *Begrænsninger for lokalplanlægningen*, de 20 emner som *kan* behandles i en lokalplan. Det er således ikke meningen, at enhver lokalplan skal indeholde bestemmelser om disse 20 emner, men emnerne udgør en lokalplans mulige indhold.

7. Handlepligt i lokalplanen

Det er i forbindelse med fastsættelse af lokalplanbestemmelser for disse 20 emner, der kan pålægges grundejeren en *indirekte* handlepligt. De omhandlende emner er hjemlet i PL § 15, stk. 2, nr. 11-13 og 20, og vil kort blive omtalt i det følgende.

I PL § 15, stk. 2, nr. 11 kan det gøres til en betingelse for ibrugtagen af ny bebyggelse, at der sker tilvejebringelse af nærmere angivne fællesanlæg, eller der sker tilslutning til eksisterende fællesanlæg. Denne bestemmelse giver således mulighed for *handlepligt* for så vidt angår, at visse fællesanlæg, det være sig bl.a. fælles opholds- og parkeringsarealer, skal være etableret før der gives ibrugtagningstilladelse efter BL § 16, stk. 2. Derudover giver bestemmelsen hjemmel til, at en lokalplan kan forpligte den enkelte grundejer til at betale tilslutningsafgift til tekniske fællesanlæg, såsom fjernvarmecentral og antenneforening. Lokalplanen kan dog ikke tilpligte grundejeren til at aftage leverance fra disse anlæg. [Andersen m.fl. 1989, s. 230-234], [Boeck 2002, s. 187]

Planloven § 15, stk. 2, nr. 12 giver hjemmel til at forpligte en grundejer til at tilvejebringe afskærmningsforanstaltninger som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse. Disse foranstaltninger kan være bl.a. anlæg af beplantningsbælte, støjvold eller mur. Bestemmelser om tilvejebringelse af afskærmningsforanstaltninger kan være begrundet i støjbeskyttelseshensyn, miljøbeskyttelseshensyn og æstetiske hensyn. Der kan således gennem lokalplanen fastlægges, at den nye bebyggelse skal have en bestemt mur og vinduestykkelse med henblik på at sikre et acceptabelt lydniveau inden døre i de berørte bygninger. [Andersen m.fl. 1989, s. 236-237], [Boeck 2002, s. 187-188]

Det er imidlertid værd at bemærke, at denne *handlepligt*, som den kommer til udtryk i PL § 15, stk. 11-12, kun indtræder hvis og når en grundejer ønsker at opføre ny bebyggelse inden for lokalplanens område. Forpligtelserne knytter sig således kun til allerede iværksatte dispositioner, og gælder som følge heraf ikke for allerede eksisterende bebyggelse.

Med hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 13 kan en lokalplan tilpligte oprettelse af grundejerforeninger for bl.a. nye haveboligområder og erhvervsområder. Lokalplanen kan imidlertid kun tilpligte dette i nye bolig- og erhvervsområder, hvorfor der ikke er hjemmel til at fastsætte sådanne bestemmelser for eksisterende boligområder. Bestemmelser om oprettelse af grundejerforeninger skal angive foreningens formål og hovedopgaver, da disse udgør rammen for hvad der senere kan fastsættes i foreningens vedtægter. Den omhandlende bestemmelse

7. Handlepligt i lokalplanen

kan endvidere tilpligte den enkelte grundejer medlemspligt i den nye - eller en eksisterende forening. [Andersen m.fl. 1989, s. 238-241], [Boeck 2002, s. 188]

Planloven § 15, stk. 2, nr. 20 indeholder tilsvarende bestemmelser som behandlet umiddelbart ovenfor. Efter den bestemmelse kan lokalplanen tilpligte oprettelse af haveforeninger for nye kolonihaveområder, herunder om medlemspligt for de enkelte kolonihaveejere. Formålet med lokalplanbestemmelser efter nr. 20 er at sikre etableringen af et fællesskab og en administration, der kan varetage haveejernes indbyrdes interesser. [Boeck 2002, s. 191]

Det er endvidere værd at bemærke, at lokalplanbestemmelser med hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 17-18, kan medføre en grad af handlepligt. Efter disse punkter i lokalplankataloget, kan der træffes bestemmelser om sammenlægning af lejligheder (nr. 17) og støjisolering af eksisterende bebyggelse (nr. 18). Lokalplanbestemmelser om disse forhold kan imidlertid ikke i sig selv medføre handlepligt til at igangsætte et byggearbejde, men vil kunne danne grundlag for konkrete påbud efter Byfornyelsesloven § 7. Bestemmelser omhandlende disse forhold får således kun virkning når kommunalbestyrelsen træffer beslutning i medfør af Byfornyelsesloven, eller når vedkommende grundejer på eget initiativ foretager ombygningsarbejder, der omfatter de forhold, der reguleres i lokalplanen. [Boeck 2002, s. 191], [Christiansen 1981, s. 276-277]

I det foregående har projektgruppen foretaget en analyse af faglitteraturens opfattelse af handlepligtsbegrebet i forhold til lokalplaninstrumentet. Den gængse opfattelse er således, at en grundejer ikke gennem lokalplanen kan forpligtes til at fremkalde forhold i overensstemmelse med planens bestemmelser, men at der eksisterer en *indirekte* handlepligt. Denne indirekte handlepligt kommer til udtryk ved, at en grundejer kan forpligtes til at tilvejebringe visse dispositioner inden der kan gives ibrugtagningstilladelse til ny bebyggelse. Det er dog vigtigt at bemærke, at disse dispositioner alene knytter sig til allerede iværksatte dispositioner og kun træder i kraft når og hvis en grundejer ønsker at foretage dispositioner inden for lokalplanens område. Den gængse opfattelse ud fra den faglige litteratur er således, at en lokalplan ikke i sig selv giver mulighed for at pålægge grundejeren handlepligt, men hvad siger retspraksis på området? Det følgende vil omhandle en analyse af relevante afgørelser omhandlende handlepligt i lokalplaner med henblik på at klarlægge *gældende ret*.

7.2.2. Handlepligt i lokalplaner - en mulighed?

Ovenstående opfattelse er som sagt den altdominerende i den faglige litteratur, og den synes også at være den herskende i den kommunale praksis. Dette kommer sig af, at samtlige lokalplaner, jf. PL § 15, skal indeholde oplysninger om planens retsvirkninger. Følgende formulering er bl.a. benyttet i lokalplaner fra Aalborg Kommune:

„Den nuværende lovlige anvendelse af ejendomme i lokalplanområdet kan fortsætte som hidtil. Lokalplanen medfører ikke i sig selv, at anlæg m.v., som er indeholdt i planen, skal etableres.“

[Aalborg Kommune 2002, s. 18]

Det skal dog retfærdigvis siges, at ikke alle kommuner benytter samme formulering, men indholdet er det samme, nemlig at lokalplanen ikke griber ind i en eksisterende råden og som følge heraf ikke pålægger grundejeren handlepligt for at fremkalde forhold i overensstemmelse med planen.

En ting er, at kommunalbestyrelsen skriver denne retsvirkning ind i lokalplanen, og derfor er bekendt med lokalplanens retsvirkninger. En anden ting er, at kommunalbestyrelsen i enkelte tilfælde skriver lokalplanbestemmelser, der indebærer handlepligt for den enkelte grundejer, det til trods for at det tilsyneladende kun er lokalplanbestemmelser med hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 11-13 og 20, der kan pålægge handlepligt, og kun i indirekte grad. Det følgende afsnit vil derfor omhandle en analyse af gældende ret med hensyn til lokalplanbestemmelser, der medfører handlepligt. Den følgende analyse vil, i det omfang de eksisterer, inddrage administrative afgørelser fra Naturklagenævnet, som er klageinstans på bl.a. Planlovens område, sådan som de er gengivet i Kendelser om Fast Ejendom (KFE). Nævnets afgørelser kan imidlertid jævnført Grundloven § 63, indbringes for landets domstole, hvorefter en administrativ afgørelse fra Naturklagenævnet kan påklages til henholdsvis Lands- og Højesteret. Projektgruppen har imidlertid ikke været i stand til at finde domstolsafgørelser omkring handlepligt i lokalplanen, hvorfor afgørelserne fra Naturklagenævnet er at opfatte som *gældende ret* angående dette juridiske spørgsmål. Disse afgørelser vil således klarlægge retstilstanden omkring, hvorvidt det er muligt at pålægge handlepligt igennem lokalplanbestemmelser.

7. Handlepligt i lokalplanen

Naturklagenævnets afgørelser

Klageinstansen på Planlovens område er som nævnt Naturklagenævnet, hvorefter de offentlige myndigheders afgørelser om landzonetilladelser, ekspropriationsbeslutninger og VVM-tilladelser kan påklages til fuld prøvelse af både retlige og skønsmæssige spørgsmål, hvilket fremgår af PL § 58, stk. 1, nr. 1-3. Afgørelser efter andre forhold i Planloven, kan dog kun påklages hvad angår det retlige aspekt i afgørelsen, jf. PL § 58, stk. 1, nr. 4.

KFE 99.258

I afgørelse fra Naturklagenævnet den 13. april 1999, der er refereret i KFE 99.258, tages der stilling til hvorvidt en kommune gennem lokalplanbestemmelser kan pålægge handlepligt. Sagen omhandler en ejendom i Tranekær Kommune, der blev erhvervet den 1. januar 1996. Indtil erhvervelsen blev ejendommen benyttet som helårsbeboelse, men ændrede herefter anvendelse til fritidsformål. Ejendommen var imidlertid omfattet af lokalplan nr. 2.01 for Lohals By fra 1978, der udlagde det pågældende område til bolig- og erhvervsformål. Inden for området måtte der kun opføres, indrettes og benyttes bebyggelse til helårsbeboelse. På baggrund af denne lokalplanbestemmelse meddelte Tranekær Kommune, at ejendommens anvendelse som fritidshus var i strid med lokalplanens bestemmelser, og at der inden seks måneder skulle være tilmeldt personer til kommunens folkeregister med adresse på ejendommen. Ejendommens ejer påklagede afgørelsen til Naturklagenævnet.

Naturklagenævnet anførte, at en kommune efter PL § 51 skal påse overholdelse af en lokalplans bestemmelser, og foranledige et ulovligt forhold lovliggjort. Naturklagenævnet lagde i afgørelsen vægt på, at ejendommens anvendelse som fritidsformål først var sket ved ejendommens overtagelse den 1. januar 1996, og dermed efter den pågældende lokalplan var tinglyst på ejendommen. På denne baggrund havde kommunen haft hjemmel til at påbyde, at anvendelse til fritidsformål skulle ophøre. Kommunen kunne derimod *ikke* pålægge ejerne at iværksætte en anden anvendelse af ejendommen i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser, da dette ville være ensbetydende med at pålægge en *handlepligt*, hvilket der ikke er hjemmel til i Planloven. På denne baggrund blev påbuddet om tilmeldelse af personer til kommunens folkeregister kendt ugyldig.

Denne sag påpeger, at en kommune har hjemmel til at gribe ind i eksisterende forhold, hvis de er ulovlige i henhold til gældende lokalplan. Det ulovlige forhold skal dog være iværksat

7. Handlepligt i lokalplanen

efter lokalplanens ikrafttræden, hvilket Naturklagenævnet også påpeger. En kommune kan derfor påbyde, at ulovlige forhold skal ophøre, men kommunen kan ikke påbyde at ejendommen skal tages i brug i henhold til planens bestemmelser, hvilket vil være at pålægge en ulovhjemlet handlepligt.

KFE 00.083

I denne afgørelse har Naturklagenævnet truffet afgørelse den 11. august 1999. Sagen omhandler en afgørelse truffet af Horsens Kommune i marts 1999, hvorefter kommunen tillader opførelse af butikscenter på et areal, der er omfattet af eksisterende lokalplan nr. 93. Denne afgørelse er påklaget til Naturklagenævnet med den begrundelse, at det påtænkte byggeri ikke var i overensstemmelse med lokalplan nr. 93, og at denne lokalplan ikke indeholdte nærmere regler for byggeri m.v., der kunne udgøre det planlægningsmæssige grundlag for opførelse af et lokalplanpligtigt projekt. Sagen drejer sig således hovedsageligt om hvorvidt lokalplanpligten er opfyldt med den eksisterende lokalplan, men også spørgsmålet om handlepligt i lokalplanen behandles i denne henseende.

Den eksisterende lokalplan opdeler lokalplanområdet i to delområder (etaper). Første etape omhandler et område, som skal anvendes til butikscenter med liberale erhverv m.m., mens etape 2-området skal anvendes til erhvervsformål. Lokalplanen indeholder i § 4 bestemmelse om, at der ved gennemførelse af ny bebyggelse skal ske matrikulær sammenlægning af de af etape 1 omfattede arealer. Til denne bestemmelse bemærker Naturklagenævnet, at der er tale om en bestemmelse, der pålægger en *ulovhjemlet handlepligt*, og fastsætter en ligeledes ulovhjemlet betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse. Som følge heraf er der tale om bestemmelser, der ikke kan få retsvirkning som lokalplanbestemmelser, og derfor erklæres ugyldige.

Denne afgørelse siger altså det tilsvarende som den forrige afgørelse, at en lokalplan ikke kan pålægge grundejeren handlepligt for at fremkalde forhold i overensstemmelse med planens bestemmelser. Naturklagenævnet fastslår endvidere, at sammenlægning af matrikelnumre inden for lokalplanens område ikke kan være en betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse, og som følge heraf heller ikke kan betragtes som en indirekte handlepligt.

7. Handlepligt i lokalplanen

KFE 97.79

Denne afgørelse omhandler en sag fra Odense Kommune, der i forbindelse med den endelige vedtagelse af en lokalplan foretog ændringer i forhold til det offentliggjorte lokalplanforslag. Der blev således foretaget ændringer i planens anvendelsesbestemmelser og bebyggelsesregulerende bestemmelser. En lokal grundejerforening har på grund af denne ændring indgivet klage til Naturklagenævnet, med henvisning til ulovhjemlede lokalplanbestemmelser. Disse bestemmelser lyder:

„ § 8.3. Eksisterende 3-4 længet gårdbebyggelse må til boligformål ikke udnyttes i mere end 1 1/2 etage. En bolig må ikke være mindre end 80 m². Samtidig skal der i tilknytning hertil etableres min. 80 m² til anden anvendelse såsom garage, hobbyrum, lager, depot, liberalt erhverv etc.“

[...]

„ § 13.2. Evt. boliger indrettet i de 3-4 længede gårdmiljøer kan ikke tages i brug, før et areal på min. 80 m² pr. bolig til andet formål er etableret, jf. pkt. 8.3.“
[KFE 97.79]

Til disse lokalplanbestemmelser udtaler Naturklagenævnet, at Odense Kommune har haft hjemmel til at fastsætte § 8.3 for så vidt angår bestemmelserne om, at gårdbebyggelsen ikke må udnyttes i mere end 1 1/2 etage, samt at boligerne ikke må være mindre end 80 m². På den anden side, kan lokalplanen ikke indeholde bestemmelse om at der skal etableres et areal på minimum 80 m² til anden anvendelse, da dette ville være at pålægge en *ulovhjemlet handlepligt* gennem lokalplanen. Naturklagenævnet påpeger ligeledes, at der i lokalplaner kun kan stilles betingelser i forbindelse med ibrugtagning af ny bebyggelse efter PL § 15, stk. 2, nr. 11-12, hvori bestemmelser om det omhandlede areal til *anden anvendelse* ikke indgår. Som følge heraf fastslog Naturklagenævnet, at Odense Kommune ikke havde haft hjemmel til at fastsætte § 13.2, og denne kendtes ugyldig.

I denne afgørelse slås det igen fast, at en lokalplan ikke kan pålægge handlepligt for at fremkalde forhold i overensstemmelse med planens bestemmelser, idet der ikke er hjemmel i Planloven til en sådan bestemmelse. Det er heller ikke muligt at optage bestemmelser om tilvejebringelse af garage, hobbyrum m.m. som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse, idet PL § 15, stk. 2, nr. 11-12 udelukkende indeholder bestemmelser om *fællesanlæg* og *afskærmningsforanstaltninger*.

7.2.3. Sammenfatning

I det foregående har projektgruppen analyseret handlepligtsbegrebet i forhold til lokalplaninstrumentet med henblik på at identificere om Planloven sætter begrænsninger herfor. Dette er gjort ud fra relevant faglitteratur samt administrative afgørelser fra Naturklagenævnet. Det skal i den forbindelse nævnes, at projektgruppen kun har inddraget tre afgørelser, hvilket kan være et spinkelt grundlag at drage konklusioner ud fra. Det er imidlertid yderst sparsommeligt med afgørelser af denne art, og de resterende afgørelser, som projektgruppen har været i kontakt med, har alle kommet frem til samme konklusion som de ovenstående. På den baggrund har projektgruppen vurderet, at inddragelse af tre afgørelser er dækkende for at afklare Naturklagenævnets praksis på dette område, og dermed bidrage til en forståelse af *gældende ret* med hensyn til handlepligt i lokalplaner.

Sammenfattende kan det siges, at projektgruppens analyse af handlepligtsbegrebet har resulteret i, at det *ikke* er muligt at pålægge grundejeren handlepligt efter projektgruppens definition af begrebet, hvorefter en grundejer kan forpligtes til at fremkalde forhold i overensstemmelse med planens bestemmelser. Dette hænger som sagt sammen med, at der ikke er hjemmel i Planloven, hvorigennem det bestemmes, at en lokalplan alene regulerer fremtidige forhold, og derfor ikke hjemler indgreb i eksisterende lovlige forhold. En lokalplan kan dog mere indirekte pålægge handlepligt, hvorefter en lokalplan bl.a. kan indeholde bestemmelser om, at diverse fællesanlæg, såsom fællesarealer og infrastruktur skal være tilvejebragt inden der kan gives ibrugtagningstilladelse til ny bebyggelse. Det er dog vigtigt at bemærke, at disse forpligtelser alene knytter sig til allerede iværksatte dispositioner og kun træder i kraft når og hvis en grundejer ønsker at foretage dispositioner inden for lokalplanens område. Derudover kan lokalplanbestemmelser efter PL § 15, stk. 2, nr. 17-18, medføre handlepligt for den enkelte grundejer hvis kommunalbestyrelsen træffer bestemmelse om igangsættelse af byfornyelsesarbejder.

Med andre ord, en lokalplan medfører ikke i sig selv handlepligt for den enkelte grundejer til at fremkalde forhold i overensstemmelse med planens bestemmelser. Den enkelte grundejer kan dog pålægges handlepligt i de situationer, hvor lokalplanen virker i et samspil med andre lovgivninger, det være sig ibrugtagningstilladelse efter Byggeloven og byfornyelsesarbejder efter Byfornyelsesloven. Afslutningsvis skal det dog siges, at en kommunalbestyrelse efter PL § 47, kan ekspropriere fast ejendom og rettigheder over fast ejendom på grundlag af en lokalplan med henblik på planens realisering.

7. Handlepligt i lokalplanen

Ovenstående opfattelse af gældende ret i forhold til handlepligt er helt i overensstemmelse med forarbejderne til Lov om kommune- og lokalplanlægning fra 1975. I bemærkningerne til lovforslaget anføres det til lovens § 31, den nuværende PL § 18, at:

„Den foreliggende bestemmelse [...] er udtryk for, at en lokalplan vil være bindende for enhver i den forstand, at fremtidige handlinger skal være i overensstemmelse med planen. En lokalplan kan derimod ikke i sig selv hidføre indgreb i de bestående forhold.“

[Folketingstidende 1974-75 Tillæg A, sp. 2782]

Svaret på problemformuleringens første spørgsmål, om der i Planloven findes begrænsninger for pålæggelse af handlepligt gennem lokalplanen, må således være bekræftende, da der ikke er hjemmel i Planloven til at pålægge handlepligt i lokalplanen. På denne baggrund vil projektgruppen således gå videre til en analyse af, *hvorfor* det ikke er muligt at knytte handlepligtsbestemmelser til lokalplaninstrumentet.

7.3. Grundlaget for gældende ret

Som det er redegjort for i de forrige afsnit, er den herskende opfattelse i faglitteraturen, at en lokalplan ikke i sig selv kan pålægge en grundejer handlepligt med henblik på lokalplanens realisering. En lokalplan virker således kun for fremtidige forhold og griber ikke ind i eksisterende lovlige forhold. Samme opfattelse gør sig gældende i Naturklagenævnet, der ligeledes pointerer, at der ikke er hjemmel i Planloven til at knytte handlingsbestemmelser til en lokalplan. Gældende ret på området er således klar: En lokalplan kan *ikke* pålægge handlepligt!

Ovenstående analyseresultat kommer formentlig ikke bag på nogen, men *hvorfor* forholder det sig egentlig sådan? I de foregående analyser har projektgruppen klarlagt gældende ret omkring handlepligt i lokalplanen, men der synes umiddelbart ikke at være et entydigt svar på grundlaget for dette. I den faglige litteratur og de administrative afgørelser, gives der således ikke noget svar på dette, idet eneste begrundelse er: En lokalplan kan *ikke* pålægge handlepligt! Naturklagenævnet vover dog, i deres afgørelser, at gå lidt længere, idet de udtaler: Der er ikke *hjemmel i Planloven* til at pålægge handlepligt!

7. Handlepligt i lokalplanen

Det kan således konstateres, at Planlovens bestemmelser om lokalplanlægning er en væsentlig begrænsning for lokalplanens manglende evne til at pålægge grundejeren handlepligt igennem lokalplanens bestemmelser, simpelthen fordi der ikke er hjemmel i Planloven.

Baggrunden for at der ikke er knyttet handlepligtsbestemmelser til lokalplanen hænger efter projektgruppens overbevisning, sammen med de generelle karakteristika for den fysiske planlægning, hvorefter planlægningen alene sætter rammerne for den fremtidige fysiske og strukturelle udvikling af et givent geografisk område. Hvordan og hvornår disse rammer skal udfyldes er derimod op til den enkelte grundejer at bestemme. Den fysiske planlægning griber således ikke ind i eksisterende lovlige forhold, men indeholder langsigtede overvejelser om den fremtidige udvikling med hensyn til bl.a. arealanvendelse, bebyggelse og infrastruktur. Den fysiske planlægning kan således karakteriseres som udmøntningen af politiske mål og intentioner, som den kommer til udtryk gennem stat, amt og kommune, hvorefter den gøres bindende for den enkelte borger i lokalplanen.

Projektgruppen er imidlertid af den mening, at årsagen til manglende handlepligtsbestemmelser i lokalplanen, ikke udelukkende kan skyldes den manglende hjemmel i Planloven - selv om dette er en væsentlig del af forklaringen. Men der må være en forklaring på hvorfor Planloven ikke indeholder denne hjemmel. Der må derfor ligge noget mere grundlæggende bag. En lokalplan med tilknyttet handlepligt for grundejeren til at fremkalde forhold i overensstemmelse med planens bestemmelser, vil være et indgreb i en aktuel råden og eksisterende lovlige forhold, og dermed en krænkelse af ejendomsretten. Det er således efter projektgruppens vurdering, helt grundlæggende og elementære faktorer for et demokratisk samfund, som *personlig frihed*, *retssikkerhed* og *ejendomsret* samt *planlægningens generelle karakter* vi har med at gøre. Dette er imidlertid en meget skråsikker påstand, der ikke fremgår direkte af projektgruppens analyse af Planlovens begrænsninger for pålæggelse af handlepligt i lokalplanen, hvor det alene konkluderes, at der ikke er *hjemmel i Planloven* til at pålægge handlepligt. Projektgruppen vil derfor i det følgende forsøge at argumentere for, at disse faktorer er af elementær betydning herfor.

7.3.1. Diskussion af årsager til manglende handlepligt

Som det er påpeget i det ovenstående, er det projektgruppens formodning, at årsagen til at en lokalplan ikke kan pålægge handlepligt ikke alene skyldes den manglende hjemmel i Plan-

7. Handlepligt i lokalplanen

loven, men grundlæggende faktorer som planlægningens generelle karakter, ejendomsret, retssikkerhed og personlig frihed. Projektgruppen ser, at en tilbundsgående redegørelse og analyse af disse faktorer er af ganske omfattende karakter, hvorfor projektgruppen ser sig nødsaget til at berøre disse elementer i ganske overordnede træk. Projektgruppen kan derfor ikke give et fyldestgørende svar på, hvorfor en lokalplan ikke kan pålægge handlepligt, men alene antyde, at følgende elementer har betydning herfor.

Planlægningens generelle karakter

Den generelle karakter af den fysiske planlægning i Danmark er som antydnet i det forrige, at planlægningen alene sætter rammerne for den fremtidige fysiske og strukturelle udvikling af et givent geografisk område, og derfor har til hensigt at styre og regulere det private initiativ. Denne regulering kan være mere eller mindre retligt bindende for den enkelte borger, hvor en lokalplan fastlægger juridisk bindende bestemmelser for den enkelte borger, mens regionplanen ikke har samme retsvirkning over den enkelte borger. Det overordnede formål er imidlertid det samme i begge plantyper - at styre det private initiativ og sikre fællesskabets interesser ved at sikre sammenhængen mellem de mange private bygge- og anlægsarbejder, der forandrer vore byer og landskaber. Den fysiske planlægning er således udtryk for langsigtede mål og politikker, der ikke har til formål at regulere eksisterende lovlige forhold, hvorfor det vil være i modstrid med det langsigtede perspektiv at pålægge handlepligt gennem lokalplanen og dermed gribe ind i eksisterende lovlige forhold. Det faktum, at en lokalplan alene regulerer fremtidige dispositioner, er endvidere årsagen til at lokalplanlægningen er udtryk for erstatningsfri regulering, hvorefter indgreb i eksisterende lovlige forhold kun kan foretages ved ekspropriation.

Ejendomsret

Den private ejendomsret spiller efter projektgruppens vurdering også en væsentlig rolle ved forklaringen på, hvorfor en lokalplan ikke kan pålægge den enkelte grundejer handlepligt til at fremkalde forhold i overensstemmelse med planens bestemmelser. Den private ejendomsret er beskyttet gennem Grundloven § 73, der lyder:

Grundloven § 73

Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

Igennem den grundlovssikrede private ejendomsret er den enkelte grundejer berettiget til at råde over fast ejendom i enhver henseende, hvor der ikke ved lovgivning er fastsat grænser herfor, hvilket i dette tilfælde vil sige inden for de rammer for bebyggelse og arealanvendelse, som en lokalplan foreskriver. Det skal dog retfærdigvis siges, at andre areallovninger kan sætte begrænsninger for grundejerens råden, hvorfor råderummet ikke er så frit som først antaget.

En lokalplan der pålægger den enkelte grundejer handlepligt til at foretage dispositioner for realiseringen af en foreliggende lokalplan vil efter projektgruppens vurdering være et indgreb i en eksisterende lovlig råden, og dermed et indgreb i den private ejendomsret, hvorefter det offentlige skal udbetale erstatning. En analogi hertil er bestemmelserne i PL § 48-49, hvorefter kommunalbestyrelsen forpligter sig til at overtage faste ejendomme, der udlægges til offentligt formål eller indeholder bestemmelser om, at en eksisterende bebyggelse ikke må nedrives. Disse bestemmelser har til formål at beskytte mod indgreb, der vil afskære den enkelte grundejer fra en *økonomisk rimelig og forsvarlig udnyttelse* af ejendommen. Hvis en lokalplan således pålægger den enkelte grundejer handlepligt, til at foretage visse dispositioner på sin ejendom, så den ikke længere kan udnyttes på en økonomisk rimelig og forsvarlig måde vil det efter projektgruppens vurdering kunne betinge kommunal overtagelse.

Retssikkerhed

Den enkelte borgers retssikkerhed er efter projektgruppens vurdering endnu en væsentlig hindring for pålæg af handlepligt gennem en lokalplan. Retssikkerhed er imidlertid et vanskeligt begreb at håndtere, idet det er et begreb, der anvendes i mange henseender, hvorfor kun enkelte aspekter af dette begreb vil blive inddraget i denne sammenhæng.

Når en grundejer har fået tilladelse til opførelse af et byggeri eller ændret arealanvendelse på det foreliggende plangrundlag, kan en senere lokalplan ikke anfægte byggeriets eller arealanvendelsens lovlighed, og det kan bestå uanset en modstridende lokalplan. Dette forhold

7. Handlepligt i lokalplanen

skyldes efter projektgruppens overbevisning hensynet til grundejerens retssikkerhed, nærmere betegnet den såkaldte *forudseelighedsretssikkerhed*, hvorefter den enkelte grundejer er beskyttet imod en pludselig ændring af dennes retsposition. En grundejer kan derfor indrette sig i tiltro til lokalplanens bestemmelser, og derfor have en vis garanti for at hans retsposition ikke ændres. En grundejer kan således disponere inden for rammerne af en foreliggende lokalplan, hvorefter en kommune efterfølgende ikke kan gøre krav gældende om bebyggelsens eller anvendelsens lovlighed. For at en lokalplan skal kunne gribe ind i eksisterende lovlige forhold må kommunalbestyrelsen skride til ekspropriation, hvorefter der skal svares fuld erstatning, jf. Grundloven § 73.

Personlig frihed

En grundlæggende rettighed som personlig frihed spiller efter projektgruppens vurdering også en væsentlig rolle i årsagen til at en lokalplan ikke kan pålægge den enkelte grundejer handlepligt. Det har vel aldrig været accepteret i demokratiske samfund, at lovgiver eller forvaltning skal diktere borgernes liv og dermed bestemme, hvordan de skal bære sig ad. Det karakteristiske for den danske lovgivning er imidlertid, at den sætter rammerne for den *almen accepterede opførsel*, hvor inden for den selvstændige og ansvarlige borger kan bevæge sig frit. Så længe borgeren holder sig inden for disse rammer kan og vil lovgiver eller forvaltning ikke blande sig. En lokalplan kan derfor ikke forpligte den enkelte grundejer til at foretage dispositioner på sin ejendom, men *hvis* han ønsker at disponere, så skal det ske inden for de grænser, som fastlægges i bl.a. lokalplanen. Med andre ord en grundejer skal ved fremtidige dispositioner overholde lokalplanens rammer for bebyggelse og arealanvendelse, men hvordan og hvornår disse rammer skal udfyldes er derimod op til den enkelte grundejer at bestemme.

Sammenfatning

I forrige afsnit konkluderede projektgruppen, at én af årsagerne til at lokalplanen ikke kan pålægge den enkelte grundejer handlepligt skyldes manglende hjemmel i Planloven. Projektgruppen er imidlertid af den opfattelse, at den manglende hjemmel i Planloven ikke er eneste årsag, der måtte derfor ligge noget mere grundlæggende bag. I dette afsnit har projektgruppen således forsøgt at give nogle forklaringer på, *hvorfor* der ikke er hjemmel i Planloven, og dermed svare på problemformuleringens andet spørgsmål. Som det ses af det foregående,

har projektgruppen ikke givet et entydigt svar herpå, da det, efter projektgruppens vurdering, afhænger af forskellige elementer såsom planlægningens generelle karakter, den private ejendomsret og den enkelte borgers retssikkerhed.

7.4. Delkonklusion

I dette kapitel har projektgruppen foretaget en analyse af den snævre definition af handlepligtsbegrebet i forhold til lokalplaninstrumentet, hvormed menes at en lokalplan kan forpligte den enkelte grundejer til at fremkalde forhold i overensstemmelse med planens bestemmelser. Dette er gjort med det formål at analysere, om der igennem Planloven er begrænsninger for at pålægge den enkelte grundejer handlepligt.

Projektgruppen har således foretaget en analyse af dette begreb ud fra Planlovens bestemmelser om lokalplanlægning, samt den tilhørende faglitteratur på området. Derudover har projektgruppen inddraget belysende afgørelser fra Naturklagenævnet for at klarlægge gældende ret med hensyn til lokalplanbestemmelser, der pålægger den enkelte grundejer handlepligt. Ud fra denne analyse konkluderede projektgruppen, at det *ikke* er muligt at pålægge den enkelte grundejer handlepligt til at fremkalde forhold i overensstemmelse med planens bestemmelser. Dette hænger sammen med, at der ikke er hjemmel i Planloven, hvorefter en lokalplan alene regulerer fremtidige forhold, og derfor ikke hjemler indgreb i eksisterende lovlige forhold. En lokalplan kan imidlertid pålægge en indirekte handlepligt, hvorefter en lokalplan kan indeholde bestemmelser om, at fællesarealer og infrastruktur skal være tilvejebragt inden der kan gives ibrugtagningstilladelse til ny bebyggelse.

Svaret på første del af projektgruppens problemformulering er således, at Planloven sætter begrænsninger for pålæggelse af handlepligt gennem lokalplaninstrumentet, hvorfor projektgruppen gik videre til at svare på, *hvorfor* Planloven indeholder denne begrænsning.

De foretagne analyser af gældende ret omkring handlepligtsbestemmelser i lokalplanen har imidlertid ikke givet et entydigt svar på dette spørgsmål, idet faglitteraturen og Naturklagenævnet alene konstaterer: Der er ikke hjemmel i Planloven til at pålægge handlepligt! Projektgruppen er derimod af den opfattelse, at årsagen til manglende handlepligtsbestemmelser ikke alene kan skyldes den manglende hjemmel i Planloven, der må ligge noget mere grundlæggende bag.

7. Handlepligt i lokalplanen

Projektgruppen har imidlertid ikke klarlagt den eksakte årsag til, hvorfor der ikke er hjemmel i Planloven, men har fremsat nogle mulige forklaringer. Disse forklaringer drejer sig om faktorer som planlægningens generelle karakter, retssikkerhed, ejendomsret og den personlige frihed. Projektgruppen er således af den opfattelse, at den fysiske planlægnings generelle karakter, som alene regulerer fremtidige dispositioner med henblik på at styre den fysiske og strukturelle udvikling i et givent geografisk område er af væsentlig betydning. Den fysiske planlægning har således ikke til hensigt at regulere eksisterende lovlige forhold, men alene sætte rammerne for fremtidige dispositioner. Derudover spiller beskyttelsen af den private ejendomsret en væsentlig rolle, idet pålæggelse af handlepligt efter projektgruppens vurdering vil være en krænkelse af den private ejendomsret, hvorefter det offentlige skal udbetale erstatning. Disse faktorer ser projektgruppen som helt essentielle i forklaringen på, hvorfor en lokalplan ikke kan pålægge handlepligt, men projektgruppen er som nævnt ikke i stand til at give et entydigt svar, men alene konstatere, at svaret skal findes inden for rammerne af disse faktorer.

Afslutningsvis kan det siges, at de ovennævnte begrænsninger for handlepligt i lokalplanen er af så grundlæggende karakter for et demokratisk samfund, at det efter projektgruppens samlede vurdering, ikke er muligt at indføre handlepligt i lokalplanen. Denne konklusion vil imidlertid kræve mere tilbundsående analyse af ovennævnte faktorer, hvilket projektgruppen af ressourcemæssige årsager er nødsaget til at undlade.

8. Revisionspligt

Nærværende kapitel tager udgangspunkt i Dan B. Hasløvs udtalelse, som den kommer til udtryk gennem kapitel 3. *Ønske om forandring?* Der foretages en konkretisering af, hvad Hasløv mere præcist giver udtryk for, hvorefter projektgruppen foretager en analyse af forslaget med henblik på at svare på problemformuleringen.

Indledningsvis vil forslaget fra foranalysen konkretiseres for nærmere at definere, hvad begrebet *revisionspligt* dækker over. Efterfølgende vil projektgruppen undersøge, om der gennem Planloven ligger begrænsninger for gennemførelsen af revisionspligt i sammenhæng med lokalplanen. Hvis det viser sig, at udfaldet er bekræftende, altså at der findes begrænsninger, vil analysen omhandle en undersøgelse af, *hvorfor* disse begrænsninger findes. Hvis der i den indledende analyse derimod ikke findes begrænsninger, vil projektgruppen underkaste forslaget en konsekvensanalyse, som kan danne et vurderingsgrundlag for en videre diskussion af eventuel indførelse af revisionspligt.

Kapitlet tager således udgangspunkt i foranalysens udtalelse fra Dan B. Hasløv, som foreslår, at der skal være en tidsbegrænsning for lokalplanens holdbarhed, i det følgende kaldet revisionspligt.

8.1. Konkretisering af forslag

Som beskrevet i foranalysen er arkitekt Dan B. Hasløv i debatten hos Dansk Byplanlaboratorium inde på, at det vil være en god idé at se på tidsbegrænsningen for en lokalplan. Det påpeges i Hasløvs debatoplæg, at lokalplanen i princippet er evighedsholdbar, da der hverken er en revisionspligt eller en udløbsdato forbundet med en sådan plan. På baggrund heraf udtaler Hasløv:

„Mens der er faste revisionsperioder for de overordnede planer, er lokalplanerne i princippet evighedsholdbare. Jeg ved udmærket, at kommunerne løbende vurderer, om lokalplaner skal fornyes, men længe inden den debat kommer i gang er lokalplanernes reguleringsgrundlag underlagt dispensationer og fortolkninger, som ofte ligger langt hinsides hvad der oprindeligt var intentionen i lokalplanen.“

[www.byplanlab.dk d]

8. Revisionspligt

Citatet fremhæver en pointe, som læner sig opad de andre plantyper. Kommune- og regionplan skal revideres hvert 4. år, men den eneste plantype, som er direkte bindende overfor den enkelte grundejer ikke er revisionspligtig. Hasløv pointerer hermed, at ved at pålægge kommunerne en revisionspligt i forhold til lokalplanen, vil den kommunale forvaltning få et ajourført reguleringsgrundlag hele vejen ned gennem planhierarkiet. Hasløv påpeger endvidere, at en sådan revisionspligt ville kunne få antallet af dispensationer og udvidede fortolkninger til at falde, da lokalplanerne efter revision vil passe bedre til kommunens mål og forventninger til det pågældende område.

Incitamentet for ændringen fastslås i følgende citat:

„Det ville være et sundt princip at se en tidsbegrænsning på lokalplanerne for at åbne muligheden for en grundlæggende debat om de store forandringer, der løbende sker i vores fysiske omgivelser.“

[www.byplanlab.dk a, s. 17]

Projektgruppen er enige med Dan Hasløv for så vidt angår, at det vil være et *sundt princip* at undersøge om det kunne være en god idé at have en tidsbegrænsning eller en revisionspligt i forhold til lokalplanen. Projektgruppen tager således udgangspunkt i denne idé for at analysere og diskutere et sådant forslag.

8.2. Definition af revisionspligt

I dette afsnit vælges det indledningsvist at definere, hvad projektgruppen overordnet forstår ved begrebet revisionspligt.

Definition af revisionspligt

Revisionspligt i dette projekt forstås som en pligt til at revidere lokalplaner efter en given tidsperiode.

Projektgruppen ser med andre ord revisionspligten, som det, at der pålægges en *pligt* til at revidere lokalplaner. Projektgruppen er opmærksom på at definitionen mangler præcision, såsom hvor ofte skal der revideres, hvem skal revidere, hvilke planer skal revideres osv. Den forholdsvis vage definition har baggrund i, at det ikke er projektgruppens ærinde at *udforme*

revisionspligten, men i første omgang at analysere, om der er forhold, der sætter begrænsninger for gennemførelsen af revisionspligt.

I det følgende vil projektgruppen undersøge om der gennem Planloven er begrænsninger for at kunne gennemføre dette forslag, for på den måde at få svar på problemformuleringens første spørgsmål, og dermed klarlægge hvilken tilgangsvinkel den efterfølgende analyse skal have.

8.3. Begrænsninger i Planloven?

Dette afsnit vil gøre rede for, om der gennem Planloven ligger begrænsninger for at en revisionspligt kan indføres.

Proceduren for en lokalplan i dens nuværende udformning indeholder ingen revisions*pligt*, og der er gennem Planloven ingen hindring for, at en kommune kan ændre en lokalplan dagen efter, den er vedtaget. Kommunen er dermed frit stillet til at revidere en lokalplan, når eller hvis det måtte være ønsket - en såkaldt revisions*ret*. Det kan dermed siges, at ændringer af lokalplaner gennem det nuværende system er en behovsbestemt handling, hvilket vil sige, at ændringerne kun sker, hvis det vurderes, at der er behov for en revision. Denne ret til revision gør, at lokalplaner først ændres, når eller hvis der opstår et behov. Der tages med andre ord ikke stilling til en lokalplans bestemmelser med mindre det af kommunalbestyrelsen skønnes nødvendigt.

På baggrund af at der ingen pligt er til at revidere lokalplanerne, er disse i princippet evighedsholdbare. Hvis kommunen ikke bliver bekendt med behovet for revision, vil den pågældende lokalplan ikke blive ændret, og reguleringsgrundlaget i det pågældende område, kan dermed blive adskillige år gammelt.

Det skal i denne sammenhæng tilføjes, at offentligheden skal inddrages i tilfælde, hvor der udarbejdes en ny lokalplan. Her gælder samme regler som ved almindelig lokalplanudarbejdelse, hvorfor offentlighedsfasen er 8 uger.

Ses det nuværende system i forhold til den foreslåede ændring er det interessant at se på, om der kan være begrænsninger for at indføre revisionspligt i forbindelse med lokalplaner.

8. Revisionspligt

Gennem arbejdet med dette projekt, og bestemmelserne i Planloven har projektgruppen erfaret, at Planloven ikke umiddelbart lægger hindringer i vejen for, at en sådan ændring gennemføres. Dette har bl.a. sin begrundelse i, at der på nuværende tidspunkt er en ret til at revidere lokalplanerne. Var der i Planloven derimod et forbud mod revision, sådan som det er tilfældet i Sverige, ville en sådan bestemmelse sætte begrænsninger for indførelsen af en revisionspligt. Projektgruppen vurderer, at eftersom der i Planloven er hjemmel til at revidere de overordnede plantyper, og ret til at revidere lokalplaner, skulle der ikke være noget til hinder for, at der kan pålægges en lignende revisionspligt i forhold til lokalplanerne.

På baggrund af denne gennemgang af Planlovens bestemmelser i forhold til revision af en lokalplan kan det konkluderes, at der ikke gennem Planloven er hindringer i vejen for at en gennemførelse af forslaget kan finde sted. Dermed er der svaret på problemformuleringens første spørgsmål, og projektgruppen er nu i stand til at svare på, hvilken drejning den efterfølgende analyse af forslaget tager. Som følge af at der er svaret *afkræftende* på problemformuleringens første spørgsmål, skal den efterfølgende analyse svare på følgende spørgsmål:

„- hvilke konsekvenser vil de foreslåede ændringer have i forhold til lokalplaninstrumentets nuværende rolle og funktion?“

Dette spørgsmål udgør det andet spørgsmål i problemformuleringen, som skal besvares. I denne sammenhæng vurderer projektgruppen, at analysen skal indeholde en diskussion af fordele og ulemper af gennemførelsen ud fra forskellige emner.

Det er hensigten med den efterfølgende analyse, at gøre rede for hvilke overvejelser, der skal gøres, før et forslag kan gennemføres. Efter en kortlægning af de parametre, der skal overvejes, analyserer og diskuterer projektgruppen de respektive parametre, for at klarlægge de konsekvenser, der kan være forbundet med forslaget. Det skal her gøres klart, at det ikke er projektgruppens hensigt at *udforme* det endelige produkt, men i stedet give et svar på de konsekvenser, positive som negative, der vil være ved forskellige udformningstiltag. Der vil gennem analysen blive diskuteret forskellige aspekter som i en proces som denne skal diskuteres og overvejes, for på den måde at give et gennemdiskuteret grundlag for en videre diskussion om den endelige udformning.

8.4. Diskussion af revisionspligt

Projektgruppen foretager i det følgende en analyse og vurdering af de centrale elementer, der ligger i det at skulle kunne pålægge kommunerne at revidere lokalplanerne. Dette gøres med det formål at finde frem til konsekvenser - positive som negative, som revisionspligten vil kunne få, hvis den gennemføres.

På baggrund af projektgruppens faglige kendskab til lokalplaninstrumentet, samt proceduren herved opstilles efterfølgende en række analyseparametre, som repræsenterer de centrale elementer, som skal underkastes en analyse, for at det bliver muligt at diskutere konsekvenserne af ændringerne af lokalplaninstrumentet med hensyn til pålæggelse af revisionspligt.

Når der tages fat på at ændre kommunernes *ret* til at revidere lokalplaner til en *pligt*, ser projektgruppen det for relevant at underkaste følgende parametre en analyse.

- Revisionspligten
- Revisionsintervallet
- Revisionsfastsættelse
- Offentlighedens inddragelse
- Omkostninger

De tre første punkter henviser til selve definitionen af revisionspligten, hvor første punkt henleder opmærksomheden på, hvad skal denne pligt bestå af, og hvem er det en pligt for. Det er med andre ord hensigten, at finde ud af hvor i den kommunale struktur, pligten skal pålægges.

Andet punkt henleder til en analyse af hvilket interval, der skal revideres efter, og om det i så fald skal være ens for alle lokalplantyper. Baggrunden for denne analyse er, at revisionspligten skal være tidsbestemt, og der skal med andre ord fastsættes tidsintervaller for revisionen. Spørgsmålet er herefter, hvor lang tid revisionsintervallet skal løbe over, og om intervallerne skal være enslydende for alle lokalplantyper.

Tredje punkt henviser til problematikken omkring hvor eller hvem der skal fastsætte tidsintervallerne - skal der fastsættes et bestemt interval i Planloven eller skal det være op til kommunalbestyrelsen at bestemme?

8. Revisionspligt

Fjerde punkt i rækken af analyseparametre leder op til en diskussion af, hvordan offentligheden står i forhold til revisionen af en lokalplan. Skal offentligheden inddrages ved hver revision eller kun ved nogle? I denne sammenhæng inddrager projektgruppen sin viden fra analysegrundlaget, for på den måde at sætte spørgsmålet om offentlighedens inddragelse i perspektiv til det eksisterende.

Med hensyn til det femte punkt tænker projektgruppen her på en analyse af, hvilke omkostninger revisionspligten kan få for kommunerne. Dette gøres af den grund, at projektgruppen er af den opfattelse, at ændringer af enhver type, vil have omkostninger af en eller anden art.

Det skal i sammenhæng med disse analyseparametre gøres klart, at projektgruppen *ikke* har til hensigt at svare på om revisionspligten skal være det ene eller det andet - men det er derimod hensigten at diskutere fordele og ulemper af henholdsvis det ene og det andet. Projektgruppen ser det dermed ikke som dennes opgave at vurdere om det ene er bedre end det andet. Opgaven består derimod i, at tilvejebringe et grundlag til brug ved en definition af, hvordan en sådan pligt skal se ud, hvilket ikke er op til projektgruppen endegyldigt at klarlægge.

8.4.1. Revisionspligten

Den første parameter, der efter projektgruppens vurdering er relevant at diskutere i forhold til at pålægge revisionspligt er - hvem skal pålægges denne pligt, og hvad skal *pligten* egentlig bestå af? Projektgruppen vil derfor i det følgende diskutere og analysere, hvad pligten skal bestå af, og hvem der i givet fald skal kunne pålægges en sådan pligt.

Eftersom det er kommunen, som udarbejder lokalplanerne, vil det være naturligt, at det er kommunerne, der skal pålægges denne pligt. Projektgruppen ser ikke den store grund til at diskutere dette yderligere, da det ville være irrelevant at pålægge anden myndighed, eksempelvis amterne at revidere de lokalplaner, som fra Planlovens side er overlagt til kommunerne at udarbejde. Efter projektgruppens mening er der derfor ingen tvivl om, at pligten skal lægges hos de respektive kommuner i Danmark.

Selve pligten

Forslaget om revisionspligt lægger op til en ændring af den tankegang, der er gældende på nuværende tidspunkt, nemlig at lokalplanen er evighedsholdbar. Pligten til at revidere gør dermed op med flere årtiers måde at udarbejde lokalplaner på. I dette delafsnit ses der derfor nærmere på, hvad der eventuelt kunne ligge i det at have en pligt til at revidere en lokalplan.

Selve pligten vil kunne bestå i, at kommunen er *forpligtet* til at revidere allerede vedtagne lokalplaner. På nuværende tidspunkt har kommunen *ret* til at revidere lokalplanerne, men der er ingen bestemmelser i Planloven, der forpligter kommunerne til at revidere lokalplanerne. Med dette forslag om revisions*pligt* bliver denne *ret* transformeret til en *pligt*. Denne pligt vil som projektgruppen ser den, bestå af en pligt til at tage stilling til om en lokalplan skal revideres, eller om den skal forblive i sin gældende form. Det skal i denne sammenhæng gøres klart, at der med dette forslag lægges op til, at kommunerne *skal* revidere lokalplanerne, men det betyder ikke, at de fratages retten til at revidere lokalplanerne på andre tidspunkter. *Retten* til på ethvert tidspunkt at revidere en lokalplan er således stadig gældende.

Pålæggelse af pligt

Det første der skal diskuteres under denne parameter er, *hvem* revisionspligten skal være gældende for. I denne forbindelse skal der tages stilling til, hvem der i kommunen har det overordnede ansvar for, at revisionerne foretages. I den forbindelse kan der skelnes mellem det politiske og det administrative organ i en kommune. Med det menes der, at det er kommunalbestyrelsen, der udgør det politiske organ og den tekniske forvaltning i en given kommune udgør den administrative, det er med andre ord i forvaltningen at selve planene udarbejdes. I denne sammenhæng er det relevant at diskutere, hvor det vil være mest hensigtsmæssigt at placere dette ansvaret for at pligten opfyldes.

Kommunalbestyrelsen skal ved enhver lokalplan tage stilling til om den kan vedtages eller ej. I den forbindelse er det således kommunalbestyrelsen, der har det sidste ord i forhold til en lokalplans vedtagelse. Hermed er det dog ikke sagt, at denne skal have ansvaret for at lokalplanerne ligeledes tages op igen, når revisionstidspunktet oprinder. Hvis det antages, at kommunalbestyrelsen blive pålagt dette ansvar, vurderer projektgruppen, at konsekvenserne heraf kan være, at de respektive kommunalbestyrelser vil få en stor ekstraopgave, blot ved at skulle holde styr på, hvornår de forskellige lokalplaner skal revideres. I den forbindelse skal det

8. Revisionspligt

gøres op, hvilke opgaver kommunalbestyrelsen skal varetage i kommunen. Forestilles det derimod, at det er den tekniske forvaltning, der har det overordnede ansvar for at holde styr på, hvornår de enkelt lokalplaner skal revideres, tages byrden fra kommunalbestyrelsen, men pålægges så forvaltningen. Idéen i at vælge denne model, hvor kommunalbestyrelsen ikke skal holde styr på lokalplanernes revisionsperioder er, at denne kan varetage beslutningsopgaverne, og dermed ikke skal beskæftige sig med en forholdsvis simpel administrationsopgave, som det vil være at tjekke dataer på lokalplanerne. Derved må det siges, at selve ansvaret for hvornår den enkelte lokalplan skal revideres, vil være mest hensigtsmæssigt at pålægge forvaltningen, da denne er gearret til at varetage denne form for administrativ opgave.

Udover det overordnede ansvar for at styre hvilke lokalplaner der skal revideres hvornår, kommer spørgsmålet om, hvem der skal tage stilling til, hvad denne revision skal gå ud på i det enkelte tilfælde. Der skal med andre ord tages stilling til, hvem i den kommunale struktur, der skal vurdere, hvordan den pågældende lokalplan skal revideres. Projektgruppen forestiller sig i denne sammenhæng, at det kunne være forvaltningen, det administrative organ, som kunne lægge forslag frem på bordet, hvorefter kommunalbestyrelsen kunne tage stilling til forslaget. På denne måde vil forslaget blive udarbejdet af den myndighed, som har den fornødne kompetence dertil, og selve vedtagelsen af ændringerne vil derved pålægges kommunalbestyrelsen, som det er tilfældet ved udarbejdelse af en lokalplan. Der er i denne forbindelse således tale om politisk beslutning, som tages af kommunalbestyrelsen.

Sammenfatning

Med hensyn til hvem der skal varetage den foreslåede revisionspligt, ser projektgruppen ikke den store grund til at diskutere emnet nærmere, da det vil være oplagt, at denne opgave skal ligge i kommunalt regi. Baggrunden for dette er, at lokalplanerne udarbejdes af denne myndighed, hvorfor det vil være hensigtsmæssigt, at disse planer ligeledes revideres i dette regi. Dog kan det diskuteres, hvem der skal udarbejde forslag, og hvem der skal holde styr på, hvornår en lokalplan skal revideres, samt hvem der skal vedtage, at en ændring skal foretages. Projektgruppen vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt, at forvaltningen holder styr på revisionsdatoerne, og efterfølgende udarbejder forslag til revision, hvis det skønnes nødvendigt. Herefter kan kommunalbestyrelsen tage endelig stilling til lokalplanens ændring.

8.4.2. Revisionsintervallet

Ses der på det andet punkt i rækken af parametre som skal overvejes i sammenhæng med revisionspligten, gælder det en diskussion af *revisionsintervallet*. Grunden til at dette punkt er inddraget under punkter til diskussion er, at det er vigtigt at gøre sig klart hvilke intervaller, der kan blive tale om og i hvilke situationer. Indledningsvist vil tidsintervaller for revisionspligten blive diskuteret for efterfølgende at diskutere, om alle lokalplaner skal have samme revisionsinterval eller om det vil være mere hensigtsmæssigt at differentiere i forhold til lokalplantyperne. Derudover tages der stilling til, hvor eller hvem der fastlægger, hvilken type lokalplan der er tale om. Det skal i denne sammenhæng gøres klart, at projektgruppen ikke kommer med den endegyldige løsning på dette problem, men diskuterer forskellige tiltag.

Ændringen fra revisionsret til revisionspligt vil betyde, at der skal tages stilling til, hvor ofte en sådan pligt skal foregå. Derfor vil det følgende omhandle tidsperspektivet, set i forhold til de forskellige lokalplantyper.

Når der skal tages stilling til en ny type revisionspligt i Planlovens regi kan der naturligvis tages udgangspunkt i de revisioner, som allerede kendes i Planloven. Her tænkes der på, at regionplanen skal revideres hvert fjerde år, jf. PL § 22. Dertil kommer, at PL § 23a pålægger kommunalbestyrelsen en pligt til hvert fjerde år at tage stilling til hvorvidt kommuneplanen skal revideres. Med baggrund heri kan det siges, at lokalplanen med bestemmelse om revisionspligt kommer til at ligne de andre plantyper. Men hvilke fordele og ulemper kunne der være forbundet med at bestemme et tidsinterval for lokalplanen, og skal det samme interval være gældende for alle lokalplantyper?

Projektgruppen tager i det følgende ikke direkte stilling til, hvor lang revisionsintervallet skal strække sig over, men diskuterer forskellige modeller set i forhold til den revisionspligt, der ligger i forhold til de overordnede planer.

Hvis det antages, at lokalplanen ligesom de overordnede planer revideres hvert fjerde år, vil fordelene ved det være, at kommunalbestyrelsen som absolut maksimum har en fire år gammel lokalplan som reguleringsgrundlag. Det vil sige, at den kommunale forvaltning og kommunalbestyrelsen vil få et *up to date* plangrundlag at regulere udfra, som vil blive opdateret og ajourført hvert fjerde år. Ses dette imidlertid i forhold til hvor mange lokalplaner, der udarbejdes vil en ulempe ved denne løsning være, at der vil blive mange forholdsvis ensartede

8. Revisionspligt

opgaver at varetage. Opgavemængden for de kommunale forvaltninger vil med andre ord stige kraftigt. Dertil kommer, at ved at skulle revidere lokalplanerne, og tilmed bruge tid på det, vil det betyde at opgaverne i de kommunale forvaltninger vil få fornyet prioriteringsrækkefølge eftersom denne revision er en *forpligtelse* - kommunerne *skal* foretage disse revisioner hvert år. Dette vil naturligvis betyde, at *ikke pligtige* opgaver, eksempelvis en lokalplan, som ikke udarbejdes på foranledning af et lokalplanpligtigt bygge- og anlægsarbejde, tilsidesættes, for at få frie hænder til denne lovpligtige revision. Konsekvensen af en sådan model kan derfor være, at lokalplaner, som måske trænger mere til revision, end den hvor pligten siger, at nu er det tid, ikke revideres men lægges til side, til fordel for en lokalplan, som måske slet ikke skal revideres, men blot genvedtages efter endt stillingtagen. Ses denne diskussion i forhold til at tidsintervallet er fire år, kan det siges, at konsekvenserne ikke ville være anderledes hvis revisionspligten var seks år - det, at der bliver pålagt kommunen flere opgaver vil alt andet lige betyde, at andre *ikke lovpligtige* opgaver lægges til side. I denne forbindelse kan det konkluderes, at én af konsekvenserne ved en revisionspligt vil være en øget arbejdsmængde for kommunerne uanset, hvad intervallet sættes til.

Med hensyn til fastsættelse af intervallet gør projektgruppen opmærksom på, at det kunne være en god idé, at se dette i forhold til hvilken type lokalplan, der er tale om. Baggrunden for dette er, at uanset hvad det generelle interval sættes til, vil det være hensigtsmæssigt at differentiere i forhold til lokalplantypen. Det vil eksempelvis være irrelevant og imod formålet at skulle revurdere en bevarende lokalplan forholdsvis kort tid efter vedtagelsen, da det må formodes, at en sådan lokalplan er lavet for at sikre et områdes kulturelle og æstetiske værdi et langt stykke ud i fremtiden. Dette gør imidlertid, at revisionsintervallet for denne type lokalplaner kan have en forholdsvis langsigtet periode, da de er udarbejdet med det formål at bibeholde samfundsmæssige træk fra datiden, som er værd at værne om. På grund af at bevarende lokalplaner ofte udarbejdes i et sådant perspektiv, vil det være relevant at se på et forholdsvis langt revisionsinterval.

Hvis der derimod er tale om projektlokalplaner, kan der tales for, at revisionsintervallet på denne type lokalplaner bliver af kortere karakter end ved de bevarende. Dette begrundes med, at projektlokalplaner er planer, som på sin vis skal være tidssvarende. Det skal være planer, som lever op til den forventning og de ønsker, der er fra potentielle bygherrer på det pågældende tidspunkt. Disse lokalplaner er dermed planer, som skal skabe nye og attraktive områder, som kan hamle op med samfundets krav om gode bolig-, erhvervs- eller industri-

områder. Med dette perspektiv in mente må det siges, at eftersom denne type lokalplan har til formål at udlægge attraktive områder, kan det være en god idé at have et revisionsinterval på en sådan lokalplan, som kan være med til at denne attraktivitet opretholdes ud i fremtiden. Derfor vil et forholdsvis kort interval være at foretrække. Dette skal dog ligeledes ses ud fra den betragtning, at projektlokalplaner, som eksempelvis udlægger et område til parcelhusbyggeri, ikke kan forventes fuldt bebygget med det samme, men det må formodes, at området til trods for ventende udbygning heraf til stadighed skal leve op til en række krav og ønsker fra de kommende beboere. Med det skal det pointeres, at områder, der er udlagt til bebyggelse, skal revideres for at følge med samfundets krav til eksempelvis boligområderne, da disse ikke nødvendigvis bebygges med det samme. Ønskes det, at områderne også i fremtiden skal bebygges, skal lokalplanerne være så tidssvarende som muligt, hvilket kan afhjælpes gennem revision.

Ses der på revisionsintervallet i forhold til rammelokalplaner, kan det diskuteres, hvilket interval denne type lokalplan skal have. På den ene side skal den på samme vis som projektlokalplanerne leve op til krav og forventninger fra byens borgere og fremtidige investorer, derudover skal den indeholde en fremtidsvision for området - set over tid. Derfor er det vanskeligt at sige præcist hvilket tidsinterval, der vil være passende for en lokalplan af denne type, da det er en afvejning af flere forhold. Det kan i denne sammenhæng siges, at tidsintervallet kan være længere end ved en projektlokalplan, da en rammelokalplan sætter overordnede rammer for et område, hvorefter der oftest udarbejdes en mere detaljeret lokalplan, eksempelvis projektlokalplan. Af den grund kan det siges, at det vil være en relevant betragtning at lægge til grund for, at rammelokalplanens revisionsinterval skal være længere end projektlokalplanens.

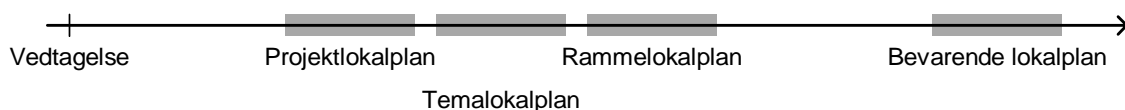
Sidste type lokalplan, som skal vurderes i forhold til, hvordan revisionsintervallet skal udformes er temalokalplaner. Denne type lokalplan adskiller sig fra de øvrige ved at omhandle et bestemt tema. Det er med andre ord en temalokalplans formål at regulere et bestemt tema i et område, som kan dække hele kommunen, eksempelvis skiltning. Da temalokalplaner, mere end de andre typer, varierer i sin udformning alt efter tidens trend, kan det siges, at det ville være formålstjenligt, hvis denne form for lokalplaner har et tidsinterval, som svarer til tidens trend. Dette kan imidlertid være vanskeligt at fastlægge, men et interval som har et længere perspektiv end projektlokalplanerne, men et kortere end de bevarende lokalplaner ville være at foretrække på baggrund af at lokalplanerne gerne skulle leve op til tidens trend, som skifter over tid.

8. Revisionspligt

Det sidste som skal overvejes i denne sammenhæng er forholdet til hvem der fastlægger, hvilken lokalplantype, der er tale om. Det er ud fra ovenstående nødvendigt, at det defineres hvilken type, der er tale om, for at kunne fastsætte det gældende tidsinterval. I denne sammenhæng ser projektgruppen, at det vil være mest hensigtsmæssigt, hvis denne bestemmelse eller *stempling* af type foretages af forvaltningen. Dette begrundes med, at det er den tekniske forvaltning, som har den grundlæggende viden for at kunne vurdere hvilken type, der er tale om i en given situation. Derudover ser projektgruppen ligeledes, at det er forvaltningen, der har kompetancerne til at fastlægge typen i tilfælde, hvor der kan være overlap mellem flere to eller flere typer. Denne vurdering skal således ikke pålægges kommunalbestyrelsen, da denne ikke skal varetage opgave af denne art.

Sammenfatning

Revisionsintervallet er efter projektgruppens vurdering afhængig af hvilken lokalplantype, der er tale om. Det er med andre ord diskuteret, hvilket interval de forskellige lokalplantyper skal have for at leve op til deres særegne formål. For at kunne forholde sig til denne diskussion har projektgruppen udarbejdet en tidslinie, hvoraf de forskellige typer kan ses i forhold til hinanden. Linien er lavet på baggrund af den foregående diskussion, og er således kun et forslag til, hvordan revisionsintervallerne kan være for de forskellige lokalplantyper set i forhold til hinanden.



Af ovenstående tidslinie ses forløbet, som det er argumenteret for i dette afsnit. Der er med vilje ikke fastsat nogen reel tidsramme for revisionen af de forskellige, hvilket ikke er op til projektgruppen at tage stilling til. Tidslinien skal blot ses som en model for, hvilke planer projektgruppen har analyseret sig frem til skal revideres først og hvilke lokalplantyper, det er hensigtsmæssigt at vente med at revidere. De grå felter symboliserer, at der ikke nødvendigvis er ét bestemt interval til hver af lokalplantyperne, men at det kan være et interval, der har en ordlyd som eksempelvis 2 - 3 år.

Projektgruppen vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt, at de bevarende lokalplaner, er den lokalplantype som i fremtiden skal have det længste tidsinterval. Dette kommer sig af, at disse lokalplaner udarbejdes for at sikre, at vigtige træk fra datiden bibeholdes i det eksisterende miljø, og at det fortsat skal bestå et stykke ud i fremtiden. Af tidslinien fremgår derudover, at projektgruppen vurderer, at projektlokalplaner hører under den kategori af planer, der skal revideres oftere end de andre typer. Grunden til dette er, at projektlokalplaner er den mest detaljerede form for lokalplan, og skal derfor på det tidspunkt den udarbejdes svare til de forventninger og ønsker, der måtte ligge for et område. Dette er dermed grunden til, at de skal revideres ofte - de skal leve op til de ønsker og mål, der måtte være fra borgere og kommunalbestyrelse.

Projektgruppen leder derudover op til, at det er forvaltningen, der pålægges at *stemple* lokalplanerne ud fra hvilken type der er tale om. Det skal således fremgå om der er tale om en ramme-, tema-, projekt- eller bevarende lokalplan, hvilket begrundes med at intervallet skal fastsættes på baggrund heraf.

8.4.3. Revisionsfastsættelse

Under dette afsnit vil projektgruppen diskutere hvem eller hvad, der skal fastsætte revisionsintervallet, som er diskuteret i foregående afsnit. Projektgruppen vælger at tage to vinkler til denne diskussion. Den ene er, at fastsættelsen sker af kommunalbestyrelsen og den anden er at revisionsintervallerne fastsættes i lovgivningen.

I sammenhæng med at kommunerne gennem dette forslag pålægges at revidere lokalplanerne, er det interessant at se på, om det er her beføjelsen til at fastsætte revisionsintervallerne skal ligge. Kommunerne er som lokalplanmyndighed, den myndighed, der har tættest kontakt med de lokalplaner, der udarbejdes. Kommunerne er dermed gearret til ligeledes at skulle revidere lokalplanerne, som beskrevet i afsnit 8.4.1. *Revisionspligten*, men er det ensbetydende med at det ligeledes er kommunerne, der skal fastsætte revisionsintervallet? Svaret til dette spørgsmål findes ikke entydigt, men vil blive en afvejning af fordele og ulemper.

Fordelene ved at kommunen selv kan fastsætte intervallerne er, at de på den måde selv er med til at forme deres egne arbejdsopgaver i fremtiden. De har dermed medbestemmelse til

8. Revisionspligt

at fordele opgaverne over en periode, som de mener vil være passende. Projektgruppen er dog af den mening, at hvis dette forslag skal have nogen effekt i praksis, skal der som minimum fastlægges en tidsramme, hvor indenfor kommunen kan fastsætte den endelige revisionsperiode. Baggrunden for projektgruppens påstand om, at der skal fastsættes en ramme kommer sig af et logisk ræsonnement. Hvis kommunen selv skal fastsætte revisionspligten, uden at der ligger nogen ramme herfor, kan der opstå den mistanke, at kommunerne for at tilnærme sig den nuværende situation, fastsætter en revision langt ud i fremtiden, hvilket de naturligvis er i deres gode ret til. Revisionen af lokalplanerne vil dermed ikke ske oftere end i dag, hvorfor forslaget ikke får den ønskede effekt, som er at kommunerne vil få et ajourført reguleringsgrundlag ned til sidste plantype i hierarkiet. Men hvis ikke kommunerne selv skal fastsætte revisionsintervallerne, vil det være interessant at se på om Planloven er instrumentet til at varetage denne opgave.

Planloven fastsætter på nuværende tidspunkt revisionspligten og tidsrammen for revision af både region- og kommuneplan, og derfor vil den måske også kunne håndtere at skulle fastsætte bestemmelser for revision af lokalplanen. I sammenhæng med at kommunerne skal pålægges at revidere lokalplanerne, vil det efter projektgruppens mening være hensigtsmæssigt at fastsætte bestemmelser herfor i Planloven, da der dermed fastsættes enslydende bestemmelser for alle kommuner. Det skal i denne sammenhæng diskuteres, om der skal sættes vide rammer for kommunerne, eller om bestemmelserne skal være så detaljeret, at der ikke er nogen form for spillerum i den kommunale forvaltning. I det følgende vil disse to modeller blive benævnt hhv. den brede og den snævre model.

Fordelen ved den snævre model, hvor intet bliver overladt til kommunen at vurdere, er at alle landets lokalplaner revideres efter samme metode, men hvad skulle fordelene ved det være? Fordelen ved denne model skulle være, at borgere med sikkerhed ved, at en lokalplan med det og det formål revideres efter så og så mange år. En anden fordel vil være at kommunerne ikke selv skal tage stilling til intervallet, og dermed kan bruge tiden på andre opgaver. Det vil således være en fordel for kommunen, at der ikke ved hver lokalplan ligeledes skulle vurderes, hvor lang revisionsintervallet skal være. Ulempen ved den snævre model ser projektgruppen vil være, at kommunerne overhovedet ikke får nogen form for medbestemmelse, men blot bliver pålagt at revidere efter de år som loven foreskriver. Denne lidt diktatoriske tankegang vil betyde, at der ikke vil være frihed i den enkelte kommune til at vurdere de enkelte lokalplaners *levetid*. Dog kan der være den fordel for kommunerne, at de ved udar-

bejdelse af en lokalplan ikke skal til at vurdere, hvad revisionsintervallet skal være, da dette er dikteret i loven. Dette vil i øvrigt efter projektgruppens vurdering være at bryde med decentraliseringstankegangen, da kommunen på en måde umyndiggøres i spillet om fastsættelse af pligten.

Den brede model vil i modsætning til den snævre give kommunerne en vis handlefrihed. Igennem denne model fastsættes en periode for hvornår revisionen af de forskellige typer skal forgå. Det kunne eksempelvis lyde: *For projektlokalplaner gælder, at de skal revideres hvert 3-5 år.* Gennem en sådan bestemmelse eller noget tilsvarende vil kommunalbestyrelsen for det første have en periode at kunne fastlægge et nærmere interval indenfor. For det andet kan denne ramme være nok til bestemmelse af, hvornår en given lokalplan skal revideres. Modellen ligger med andre ord op til, at de overordnede rammer for revisionsintervallets fastsættelse bestemmes gennem Planloven, hvorefter den nærmere klarlæggelse af intervallet sker i kommunerne, hvis det skønnes nødvendigt. Ulempen ved en sådan *bred* formulering i loven vil være, at borgerne kan blive forvirret over, at der f.eks. i to forskellige projektlokalplaner fastsættes forskellige revisionsintervaller. Dette kan være medvirkende til undren hos borgerne, som kan afføde henvendelser til kommunen, som denne ligeledes skal tage sig af.

Sammenfatning

Diskussionen af hvem eller hvor revisionsintervallet skal fastsættes er gået i retningen af et kompromis mellem lovgivning og kommune. Det vil sige, at projektgruppen gennem afsnittet argumenterer for, at det vil være hensigtsmæssigt at udstikke de overordnede rammer for revisionen gennem lovgivningen, hvorefter det er op til den enkelte kommune at fastsætte den nærmere revision. Fordelen ved denne kombination er, at der sættes en overordnet ramme, som kommunen skal holde sig indenfor, uden at blive frataget retten til medbestemmelse i de enkelte tilfælde.

8.4.4. Offentlighedens inddragelse

Gennem kapitel 5. *Lokalplanens rolle og funktion* har projektgruppen analyseret offentlighedens inddragelse ved udarbejdelse af lokalplaner. Dette afsnit vil derfor omhandle problema-

8. Revisionspligt

tikken *om* og i så fald *hvordan* offentligheden skal inddrages i forbindelse med en revision af en lokalplan.

Ved udarbejdelse af en lokalplan skal offentligheden som minimum inddrages før vedtagelse. En lokalplan bliver således offentliggjort i 8 uger, og i denne periode har offentligheden mulighed for at komme med indsigelser mod planen. I denne forbindelse må det siges, at en revision af en lokalplan *kan* opfattes som udarbejdelse af en ny - hvorved det ville være på sin plads at have en offentlighedsfase noget lignende den nuværende. Det skal i denne sammenhæng overvejes, om denne offentlighedsfase skal være gældende for alle revisioner, eller kun i tilfælde hvor lokalplanen faktisk ændres. Dertil kommer, at det skal diskuteres, hvor lang en eventuel offentlighedsfase skal være.

Med baggrund i Planlovens formålsparagraf må det siges, at der i Danmark er lagt op til at offentligheden i videst mulige omfang skal inddrages i planlægningen. Det er dermed et af de overordnede formål med Planloven, at offentligheden inddrages, hvorfor projektgruppen mener, at denne PL § 1, stk. 2, nr. 5 danner grundlag for ikke at skulle diskutere spørgsmålet *om* der skal være offentlighedsfase ved en revision. Dette understreges ligeledes gennem Anne Birte Boecks kommentarer til Planloven.

„Siden planlovreformen i 1970'erne har hørings- og offentlighedsregler været et meget væsentligt element i reglerne om planers tilvejebringelse. Grundholdningen er, at udformningen af de fysiske omgivelser er en fælles interesse for alle borgere, der lever og virker i et område, og offentlighedens inddragelse i planlægningsarbejdet er udtrykkeligt omfattet af lovens formålsbestemmelse, [...]“

[Boeck 2002, s. 221]

Svaret på *om* der skal være offentlighed forbundet med revisionen af en lokalplan, må med baggrund i Planlovens formålsparagraf blive et klart ja. Det denne paragraf imidlertid *ikke* svarer på er, i hvilken udstrækning denne offentlighedsfase skal indgå i revisionsarbejdet. Som udgangspunkt vil det ud fra Planloven være meningen, at offentligheden skal inddrages uanset om den pågældende lokalplan ændres eller genvedtages. I den forbindelse skal det overvejes om offentligheden skal have mulighed for at komme med forslag til ændringer til en lokalplan, som kommunalbestyrelsen ikke mener skal ændres. Offentlighedens medbestemmelse vil naturligvis trække revisionen ud, men den kan måske også bidrage til at se muligheder i et område, som kommunalbestyrelse og planlæggere ikke umiddelbart får øje på. På

den anden side, kan det siges, at ulempen ved at skulle inddrage offentligheden ved hver lokalplan er, at det vil give forvaltningen noget at se til. Offentlighedsfaserne ved enhver revision vil betyde, at kommunen ved hver ny lokalplan og for hver lokalplan der revideres skal offentliggøre planerne, samt behandle de indsigelser, der måtte komme. Revisionspligten vil dermed - udover selve revisionsarbejdet - medføre at kommunerne får en øget opgavemængde. Revisionspligt med offentlighedsfaser for enhver revision vil betyde en stigning i opgaveantal, hvorfor det skal vurderes om kommunerne kan bære byrden.

På baggrund af den store stigning i antallet af opgaver, skal det overvejes, om det fra borgernes synspunkt vil være acceptabelt udelukkende at offentliggøre de lokalplaner som faktisk ændres. Det vil sige, at de planer som gennem revisionen stadig lever op til de mål og forventninger, der var grundlaget for udarbejdelsen, kan gendtages uden offentlighedsfase, såfremt bestemmelser i planen ikke ændres. Ved en sådan løsning bliver borgeren med de gode idéer til lokalområdet ikke hørt - og vil måske føle sig snydt. Hvad skal der til for at denne borgers idéer høres, og lokalplanen alligevel ændres, når det nu ikke sker gennem en revision? Det er ligeledes et emne, som bør vurderes i denne sammenhæng. Der er således fordele ved denne model for kommunen, da denne ikke skal varetage offentliggørelser af alle revisioner, men kun dem der reelt ændres. Denne model indføres imidlertid på bekostning af borgere, som vil kunne føle sig snydt i spillet om muligheder for en ændret lokalplan i netop deres område.

Sammenfatning

Under dette punkt er det vanskeligt at vurdere hvilken model, der ville være mest hensigtsmæssig at vælge. Det kommer sig af, at den ene model tilgodeser borgerens interesse i at få indflydelse, mens den anden taler for ikke at overbebyrde kommunen med utallige offentlighedsfaser, hvor bl.a. indsigelsesbehandling vil blive en byrdefuld opgave for kommunerne. Vurderingen af dette kan eventuelt have sin baggrund i Planlovens formålsparagraf, efter hvilken forslaget vil falde ud til fordel for borgerne og ulempe for den kommunale forvaltning.

8.4.5. Omkostninger

I forbindelse med at en ny bestemmelse indføres og nye arbejdsopgaver opstår, er det særdeles relevant at se på om ændringerne vil medføre omkostninger. Her tænkes ikke kun på

8. Revisionspligt

økonomiske omkostninger, men ligeledes på, om det vil medføre omkostninger i forhold til borgere i samfundet, samt for de mennesker der arbejder i de pågældende forvaltninger og kommunalbestyrelser.

I og med at revisionspligten under alle omstændigheder, uanset udformning, vil pålægge kommunerne flere arbejdsopgaver, vil denne ændring set i forhold til kommunerne pålægge disse omkostninger i flere varianter. For det første vil det øgede arbejdspress i forvaltningerne øge presset på de personer, som arbejder der. Dette kan have menneskelige omkostninger i form af øget stress, og det kan være med til at gøre hverdagen i den enkelte forvaltning uoverskueligt da arbejdsmængden vil være stigende. Dette kan der naturligvis kompenseres for ved at ansætte flere personer i forvaltningerne til at varetage de ekstra opgaver. Denne løsning vil således afhjælpe stress-faktorerne, men den vil pålægge kommunerne en ekstra udgift i form af løn til de nye medarbejdere. I denne sammenhæng er det således et spørgsmål om, hvordan der skal prioriteres. Lidt firkantet sagt kan det blive et spørgsmål om de ansattes eller kommunekassens ve og vel.

Det skal i forbindelse med kommunekassens nævnelse ligeledes gøres klart, at denne revisionspligt ikke er nogen økonomisk omkostningsfri ændring i sig selv. Der vil ved hver eneste lokalplans ændring være omkostninger forbundet hermed. Det være sig både til lønninger, tryk, annoncering og eventuelle borgermøder.

Sammenfatning

Projektgruppen har i det ovenstående kortfattet redegjort for, at revisionspligten vil have omkostninger i flere kategorier. For det første kan ændringen forårsage menneskelige omkostninger, da arbejdspresset i de enkelte forvaltninger vil stige. Dette kan imidlertid løses ved at ansætte flere mennesker i de kommunale forvaltninger, hvilket vil påføre de respektive kommuner en merudgift til lønninger - og derved en omkostning affødt af ændringen. Revisionsforslaget isoleret set bidrager ligeledes med omkostninger, hvorfor det slutteligt kan konkluderes at forslaget vil have store omkostninger for kommunerne på den ene eller den anden måde. Det vil med andre ord være en omkostningsfuld ændring.

8.5. Delkonklusion

Gennem dette kapitel har projektgruppen analyseret Dan B. Hasløvs forslag om at pålægge kommunerne revisionspligt, for at de på den måde kunne få et ajourført reguleringsgrundlag.

Projektgruppen har i denne analyse taget udgangspunkt i problemformuleringens første spørgsmål, og derfor er begrænsningerne gennem Planloven analyseret. Projektgruppen konkluderede, at der gennem denne lov ikke findes begrænsninger for gennemførelsen af revisionspligt. På baggrund af dette afkræftende svar på om der findes begrænsninger, foretog projektgruppen en analyse af konsekvenserne ved indførelse af et sådan forslag.

For at finde frem til konsekvenserne har projektgruppen diskuteret og analyseret forslaget i forhold til en række relevante parametre, hvorunder fordele og ulemper er vurderet. Dette blev gjort af den grund, at der er mange aspekter, som skal overvejes i spillet om en ændring af lokalplanproceduren, i dette tilfælde pålæggelse af revisionspligt. Projektgruppen har gennem analysen argumenteret for fordele og ulemper ved pålæggelse af revisionspligt.

Det er gennem analysen argumenteret for, at revisionspligten skal pålægges kommunen, da denne er myndighed, når det gælder lokalplaner. Dertil kommer, at det af projektgruppen er argumenteret for, at revisionsintervallet skal være forskelligt for lokalplantyperne, for på den måde at tilpasse den nye revision til formålet med de forskellige plantyper. Hvor lang periode revisionsintervallet skal løbe over er ikke endeligt fastlagt, men det er vurderet, at det vil være hensigtsmæssigt, at der i Planloven fastsættes en ramme for revisionsintervallet, hvor indenfor kommunen frit kan vælge interval for de respektive planer. Der er således tale om en kombination af lovgivningen på den ene side og den kommunale forvaltnings skøn på den anden side.

Med hensyn til varetagelsen af Planlovens formål med inddragelse af offentligheden, vurderer projektgruppen gennem det pågældende afsnit, at Planlovens formålsparagraf står så stærkt i det danske plansystem, at offentligheden ligeledes ved ændringer af lokalplaner skal inddrages. Dog skal der tages yderligere stilling til, om offentligheden skal inddrages i alle tilfælde, eller kun i enkelte tilfælde.

8. Revisionspligt

Ses der på de af projektgruppen vurderede omkostninger ved indførelse af revisionspligt overfor lokalplaner, må det siges, at disse omkostninger er forholdsvis store. Det er uanset hvordan problemet med den stigende opgavemængde løses.

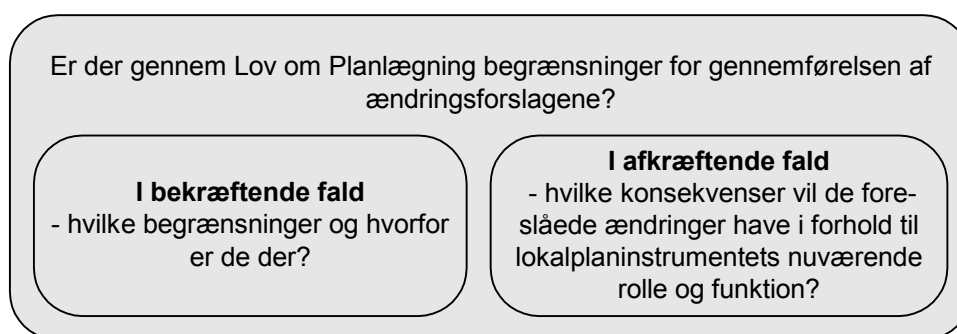
Projektgruppen konkluderer ud fra den foreliggende analyse, at der ved indførelse af revisionspligt overfor lokalplaner vil følge større ulemper end først antaget. Dette har især at gøre med problematikken med den voksende opgavemængde som pålægges henholdsvis de kommunale forvaltninger og de respektive kommunalbestyrelser. Det skal i denne sammenhæng yderligere vurderes, om det er det værd. Med det menes der, at fordelene ved forslaget skal holdes op mod denne ulempe.

Projektgruppen vurderer i denne sammenhæng, at fordelene ved forslaget vil være at reguleringsgrundlaget for kommunerne vil være up to date, men hvis denne fordel skal holdes op mod arbejdsmængden, vurderer projektgruppen, at forslaget medfører for meget arbejde i forhold til hvad kommunerne får ud af deres arbejde. Det holdes yderligere op imod det faktum, at kommunerne til hver en tid, også ved det nuværende system, kan ændre en lokalplan, hvis det vurderes nødvendigt.

På baggrund af ovenstående vurderer projektgruppen, at forslaget er for omfattende arbejdsmæssigt i forhold til udbyttet, hvilket ses i lyset af den nuværende ret til at kunne revidere planer, når det måtte ønskes.

9. Konklusion

Lokalplaninstrumentet er en snart 30 år gammel plantype, som benyttes i stort omfang i de danske kommuner. Projektgruppen har gennem foranalysen dokumenteret, at lokalplanen ikke har gennemgået de samme indholdsmæssige og strukturelle forandringer, som region- og kommuneplanerne. Som følge heraf stillede projektgruppen spørgsmålstegn ved, om der fra politisk eller byplanfaglig side er yttret ønske om ændring eller justering af lokalplaninstrumentet. På baggrund af denne undren har projektgruppen gennem søgen efter debat om lokalplaninstrumentets fremtidige rolle og funktion, stiftet bekendtskab med Dansk Byplanlaboratorium, hvor der i 2002 var debat om bl.a. lokalplanen. Gennem denne debat blev flere forslag bragt frem, hvoraf projektgruppen valgte at arbejde videre med to, hhv. handlepligt og revisionspligt. Som følge heraf opstillede projektgruppen følgende problemformulering:



Projektgruppen valgte at inddele problemformuleringen i et igangsættende spørgsmål, samt to efterfølgende spørgsmål, hvilket et af disse spørgsmål der skal besvares i analysen er afhængig af besvarelsen af det første spørgsmål. Denne konstellation af projektgruppens problemformulering har resulteret i, at projektrapportens tre analyser har forskellige udfald.

I det følgende samles der op på delkonklusionerne fra de enkelte analyser for slutteligt at udarbejde en samlet konklusion. Det skal her gøres klart, at eftersom problemformuleringen er opbygget på ovenstående måde, kan der ikke gives et entydigt svar på problemformuleringen, hvilket ligeledes er redegjort for i kapitel 4. *Problemformulering*.

9. Konklusion

9.1. Handlepligt i Norge

Udgangspunktet for denne analyse var bl.a. Ole Damsgaards udtalelse om mulighederne for at pålægge bygherre den brede form for handlepligt, som det er muligt i Norge. På baggrund af denne udtalelse analyserede projektgruppen det norske plansystem, og kunne ud fra denne analyse konkludere, at der *ikke* gennem dette system kan pålægges handlepligt overfor bygherren, som det først var antaget. Norge har derimod *utbyggingsavtaler*, som er en aftale mellem kommune og bygherre om økonomiske bidrag til tilvejebringelse af teknisk og social infrastruktur i forbindelse med større bygge- og anlægsprojekter. Projektgruppen valgte derfor, at se på om udbygningsaftaler kunne være en mulighed i det danske plansystem. Projektgruppen erfarede dog, at en sådan aftale var forsøgt gennemført gennem lokalplankataloget, men blev forkastet på baggrund af modstrid med Grundloven, idet de økonomiske bidrag, efter Justitsministeriets vurdering, var en skjult skat, der ikke kunne pålægges gennem individuelle aftaler mellem kommune og bygherre.

Konklusionen på denne analyse svarer således ikke entydigt på problemformuleringen, men det konkluderes, at der er begrænsninger for gennemførelsen af forslaget som følge af Grundloven § 43. Derfor kan det siges, at der ikke gennem Planloven sættes begrænsninger for gennemførelsen, hvilket kommer sig af, at den omtalte aftale mellem kommuner og bygherre ligger udenfor Planlovens regi, hvorefter begrænsningerne for indgåelse af disse aftaler skal findes inden for rammerne af den generelle kommunale aktivitet.

Konklusionen på denne analyse er således, at den brede form for handlepligt ikke kan pålægges med den begrundelse, at det vil være i strid med Grundlovens § 43. Projektgruppen valgte på denne baggrund ikke at underkaste forslaget videregående analyse, da der ville blive tale om en analyse af skattemæssige forhold, som projektgruppen ikke besidder kompetance til at diskutere.

9.2. Handlepligt i lokalplanen

Kapitel 7. *Handlepligt i lokalplanen* er projektgruppens anden analyse i projektet, som omhandler muligheden for at pålægge grundejere den snævre form for handlepligt, hvorefter en grundejer kan forpligtes til at fremkalde forhold i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser.

Projektgruppen foretog gennem analysen en undersøgelse af, om der gennem Planloven er begrænsninger for gennemførelsen af denne type handlepligt. Svaret på dette spørgsmål blev, at der igennem Planloven *ikke* er hjemmel til at pålægge handlepligt, hvilket dokumenteredes gennem den generelle planretlige litteratur og analyse af relevante afgørelser fra Naturklagenævnet. Baggrunden for den ikke-eksisterende hjemmel, er efter projektgruppens vurdering, at den fysiske planlægning har til hensigt at fastsætte bestemmelser for den fremtidige råden, og det er således ikke planlægningens formål at gribe ind i eksisterende lovlige forhold.

Til besvarelse af problemformuleringens andet spørgsmål har projektgruppen inddraget forskellige aspekter for at analysere, *hvorfor* denne hjemmel ikke findes i Planloven. Projektgruppen er gennem analysen af dette spørgsmål ikke kommet frem til et entydigt svar, men konklusionen på analysen er efter projektgruppens vurdering et sammensurium af flere aspekter. De aspekter som projektgruppen kommer frem til har betydning for hjemmelsgrundlaget er:

- Den fysiske planlægning regulerer som hovedregel alene fremtidige forhold
- Beskyttelse af den private ejendomsret
- Beskyttelse af den enkelte borgers retssikkerhed
- Beskyttelse af den personlige frihed til at handle inden for lovgivningens rammer

Projektgruppens konklusion på denne analyse er dermed, at til trods for at pålæggelse af handlepligt ikke har hjemmel i Planloven, kan denne lov ikke bare ændres med henblik på at indføre handlepligten. Baggrunden for at dette ikke lader sig gøre er efter projektgruppens vurdering dybt forankret i det danske samfunds retsopfattelse. Det er imod den demokratiske tankegang at diktere, hvordan borgerne i samfundet skal leve deres liv, og dermed i strid med grundlæggende rettigheder, som fastsættes gennem Danmarks Riges Grundlov. Dette er imidlertid en meget skråsikker påstand, der efter projektgruppens vurdering ville kræve en langt mere dybdegående analyse for at kunne affærdiges helt. Gennem en sådan analyse vil det blive muligt at vurdere, om det i *visse tilfælde* er muligt at pålægge den enkelte grundejer handlepligt gennem lokalplanen.

9. Konklusion

9.3. Revisionspligt

Projektgruppens analyse af revisionspligten tager en anden drejning end de første to analyser. Baggrunden for dette er, at det på et tidligt tidspunkt i analysen konkluderes, at der gennem Planloven ikke er begrænsninger for gennemførelsen. Dermed svares der *nej* til problemformuleringens første spørgsmål, hvorved den efterfølgende analyse har fokus på konsekvenser ved gennemførelsen af forslaget.

Konsekvensanalysen tager udgangspunkt i forskellige relevante analyseparametre, som er fastsat ud fra projektgruppens egne vurderinger og betragtninger. Parametrene er analyseret hver for sig med henblik på at klarlægge henholdsvis fordele og ulemper. Projektgruppen konkluderer ud fra disse analyser, at såfremt en pligt til revision af lokalplanerne skal indføres i Planloven, vil det være hensigtsmæssigt at

- differentiere revisionsintervallet afhængig af lokalplantype
- fastsætte revisionsintervallet i Planloven med en bestemt ramme, som kommunerne frit kan arbejde indenfor
- inddrage offentligheden ved ændringer af lokalplangrundlaget
- overveje omfanget af forvaltningens arbejdsopgaver samt omkostninger herved, set i forhold til hvad der opnås ved pligten

Der er med andre ord flere forhold som skal overvejes i forbindelse med udformningen af en ændring af Planloven. Projektgruppen vurderer dog ud fra egen subjektive holdning, at forslaget vil få store arbejdsmæssige konsekvenser for både forvaltning og kommunalbestyrelse, set i forhold til hvad fordelene ved forslaget er, hvilket vil være et ajourført reguleringsgrundlag til brug i kommunernes sagsbehandling. Dette skal ses i lyset af, at kommunen idag har en *ret* til at revidere lokalplanerne, og kan derfor vælge at ajourføre plangrundlaget når og hvis det skønnes nødvendigt.

9.4. Samlet konklusion

Analyserne i dette projekt har ført projektgruppen i vidt forskellige retninger, hvorfor der ikke kan gives ét samlet svar på projektets problemformulering. Alligevel vil projektgruppen forsøge at give en samlet vurdering af projektets analyser og resultater.

Dette projekt er bygget op over to ændringsforslag til lokalplanens fremtidige rolle og funktion i plan- og reguleringssystemet, hvorefter projektgruppen satte sig for at analysere hvilke muligheder og begrænsninger, der ud fra Planloven var for at gennemføre og indføre de enkelte ændringsforslag, og efterfølgende vurdere hvilke konsekvenser de enkelte ændringsforslag ville have i forhold til lokalplanens nuværende rolle og funktion.

Projektgruppen kan imidlertid ikke komme en samlet konklusion nærmere end ved at konkludere, at ændring af et eksisterende instrument, ikke er *ligetil*. Der er således mange forhold der spiller ind i en sådan proces. For det første skal det analyseres og vurderes, om der skulle være forhold, som kan være medvirkende til, at en ændring ikke kan gennemføres. Derudover skal det analyseres, hvilke konsekvenser en ændring kan medføre for den pågældende myndighed, samt borgere. Projektgruppen har således undersøgt begge vinkler, og har fundet frem til at forslaget om pålæggelse af handlepligt bl.a. vil møde modstand gennem Grundloven, men ligeledes fra den grundlæggende tankegang bag planlægningen i Danmark - udelukkende at regulere *fremtidige* forhold. Derudover konkluderer projektgruppen, at forslaget om revisionspligt er velment, men vil have store arbejdsmæssige konsekvenser for både forvaltning og kommunalbestyrelse, hvorfor projektgruppen vurderer at forslaget vil have for store omkostninger i forhold til hvad kommunerne får ud af ændringen - et ajourført reguleringsgrundlag.

På baggrund af ovenstående konkluderer projektgruppen, at de forslåede ændringer enten ikke kan eller ikke bør indføres i det danske plansystem.

9. Konklusion

10. Litteraturliste

Bøger og artikler

[Aalborg Kommune 1996]

Lokalplan 05-037. Aalborg Sydvest-området, Hasseris Villaby - Klostermarken

Aalborg Kommune, Magistratens 2. afdeling, marts 1996

[Aalborg Kommune 2001]

Lokalplan 10-061. Busterminal, biograf- og butikscener m.m. ved John F. Kennedys Plads

Aalborg Kommune, Teknisk Forvaltning, september 2001

[Aalborg Kommune 2002]

Lokalplan 04-016. Boliger ved Klarupvej, Klarup

Aalborg Kommune, Teknisk Forvaltning, august 2002

[Andersen m.fl. 1989]

Bendt Andersen og Ole Christiansen

Kommuneplanloven - kommenteret, 3. udgave 1989

Jurist- og Økonomforbundets Forlag

[Aunsborg m.fl. 1989]

Christian Aunsborg, Stig Enemark, Finn Kjærdsdam, Jørgen Møller og Jan Nielsen

Kommuneplanlægningen i 90'erne

Aalborg Universitetsforlag, 1989

[Aunsborg m.fl. 1995]

Christian Aunsborg, Stig Enemark og Tom Greiffenberg

Lokalplanlægning i Danmark. 1. Delrapport: Design

Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet, i samarbejde med Landsplanafdelingen, Miljø- og Energiministeriet, 1995

10. Litteraturliste

[Aunsborg m.fl. 1989]

Christian Aunsborg, Stig Enemark, Finn Kjærdsdam, Jørgen Møller og Jan Nielsen
Kommunaplanlægning i 90'erne
Aalborg Universitetsforlag, 1989

[Berg 1998]

Bendt Berg
Almindelig forvaltningsret
Forlaget Thomsom, 1998

[Boeck 2002]

Anne Birte Boeck
Lov om planlægning, 2. udgave
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002

[Christensen 2000]

Per Christensen
Kampen om vandet
Aalborg Universitetsforlag, 2000

[Christiansen 1981]

Ole Christiansen
Kan regulering af fast ejendom forenkles?
Artikel bragt i *Juristen og Økonomen* 1981, s. 273-284

[Christiansen 1983]

Ole Christiansen
Hvad gør vi ved arealreguleringen?
Artikel bragt i *Landinspektøren*, 31.bd, 1983, s. 484-495

[Christiansen 1985]

Ole Christiansen
Rammestyringssystemet i den sammenfattende fysiske planlægning i Danmark
Artikel bragt i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr. 4/1985, s. 306-324

[Christiansen m.fl. 1980]

Ole Christiansen og Claus Tønnesen

Kan regulering af fast ejendom forenkles?

Artikel bragt i Juristen og Økonomen 1980, s. 121-147

[Damsgaard m.fl. 2003]

Ole Damsgaard og Mads Uldall

Forny byplanlægningen!

Artikel bragt i Byplan nr. 1/2003, s. 68-71

[Enemark 1986]

Stig Enemark

Lokalplanens mange ansigter - spillet om lokalplanens funktion

Artikel bragt i Byplan nr. 6/1986, s. 208-210

[Enemark 1996]

Stig Enemark

Planlægning, regulering og realisering

Artikel bragt i Landinspektøren 4/1996, s. 164-172

[Finansministeriet 1983]

Planredegørelse 3, sammenfatning, 1983

Al den planlægning - hvorfor og hvordan?

[Folketingstidende]

1974-75: Tillæg A: Bemærkninger til lovforslag om kommuneplanlægning

1979-80: Tillæg A: Bemærkninger til lovforslag angående byfornyelse

1983-84: Tillæg A: Bemærkninger til lovforslag angående håndhævelse

[Gaardmand 1993]

Arne Gaardmand

Dansk Byplanlægning 1938-1992

Arkitektens Forlag, 1993

10. Litteraturliste

[Hoel m.fl. 2002]

Tom Hoel og Inger Lindgren

Juridiske spørgsmål vedrørende udbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling m.v.

Kommunal- og regionaldepartementet, 2002

[Jensen m.fl. 2002]

Rolf Jensen og Sverre Narvestad

PBL 2000 Udbyggingsavtaler - praksis og udfordringer

Projektrapport under PBL 2000 (arbejdsgruppe mhp. forenkling og effektivisering af den norske Plan- og bygningslov)

[Kaufmann 1968]

Erik Kaufmann

27 slags planer, 2. oplag

Statens Byggeforskningsinstitut, 1968

[Kjærdsdam 1985]

Finn Kjærdsdam

Fysisk planlægning og anvendt videnskab

Aalborg Universitetsforlag, 1985

[Kommuneplanudvalget 1999]

Rapport fra udvalget om fornyelse i kommuneplanlægningen, 1999

http://www.landsplanafdelingen.dk/Topmenuen/Publikationer/1999/strategi_og_kommuneplanlaegning_1999.htm

[Landsplanafdelingen 2002]

1200 lokalplanforslag i 2001

Landsplannyt 39/ 2002

[Landsplanafdelingen 2004]

Bidrag til regionplanlægningens historie

<http://www.lpa.dk/Topmenuen/Publikationer/2004/Regionplanhistorien.pdf>

10. Litteraturliste

[Miljøministeriet 1973]

Lands- og regionplanloven - en orientering

Miljøministeriet, 1973

[Miljøministeriet 1985]

Arealudvalget

Betænkning, september 1985

Miljøministeriet, 1985

[Miljøministeriet 1988 a]

Enkelt og effektivt

Miljøministeriet, 1988

[Miljøministeriet 1988 b]

Planlægningsloven - forenkling og modernisering

Miljøministeriet, 1988

[Miljøministeriet 2002]

Miljøministeriet - Landsplanafdelingen

Vejledning om landzoneadministration. Planlovens §§ 34-38

Miljøministeriet - Landsplanafdelingen, 2002

[Møller 2002]

Jørgen Møller

2000 år med regulering og planlægning af byggeri og byudvikling i Danmark. År 0 - 1970

Aalborg Universitet, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning (endnu ikke udgivet)

[Nielsen 1995]

Jan Nielsen

Samfundsudviklingen op til planlovreformen

Aalborg Universitet, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning

Instituttets skriftsserie nr. 173, 1995

10. Litteraturliste

[Nordjyske, 20.10.2002]

Politik er ikke kun for halvgamle slipsemænd

Nordjyske 20. oktober 2002

[Odense Kommune 1988]

Lokalplan nr. 3-394. Seden Syd

Odense Kommune, Odense Magistrat 2. Afdeling, 1988

[Pedersen m.fl. 2000]

Odd Jarl Pedersen, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Audvar Os og Stein Ness

Plan- og bygningsrett

Universitetsforlaget, 2000

[Post 1999]

Arne Post

Forenkling og fornyelse på planområdet

Artikel bragt i Byplan nr. 2/1999, s. 44-65

[Post 2001]

Arne Post

Lokalplaner kan spille en vigtig birolle i byøkologi - men lokalplaner skal have lovhjemmel

Artikel bragt i Medlemsblad for Foreningen Dansk Byøkologi, nr. 4/2001

[Revsbech 1987]

Karsten Revsbech

Om Lokalplanpligt

Artikel bragt i Juristen nr. 5/1987, s. 155-163

Danmarks Jurist- og Økonomforbund, 1987

[Revsbech 1992]

Karsten Revsbech

Nyere tendenser i dansk forvaltningsretlig teori - systemhensyn eller retssikkerhed

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1992

[Serup m.fl. 2002]

Peter Serup og Christian Bransager

Hver fjerde bestemmelse i lokalplanerne er problematisk

Artikel bragt i Byplan nr. 5/2002, s. 190-195

[Skjern Kommune 2004]

Lokalplan nr. 99. For skiltning i Skjern

Skjern Kommune, januar 2004

[Sørensen 2001]

Michael Tophøj Sørensen

Realisering af byøkologiske tiltag: Servitutter i stedet for lokalplan?

Artikel bragt i Byplan nr. 4/2001, s. 170-176

[Von Eyben m.fl. 1967]

Hovedredaktion: W.E. Von Eyben og Thøger Nielsen

Fast ejendoms regulering og beskatning. Bind 1 Fast ejendoms regulering

Juristforbundets Forlag, 1967

[Von Eyben 1977]

Hovedredaktion: W.E. von Eyben

Dansk Miljøret. Bind 2 Bygge- og planlovgivning

Akademisk Forlag, 1977

[Øster 2001]

Solveig Øster

Bæredygtige lokalplaner

<http://www.lpa.dk/Venstremenuen/Plantyper/Lokalplanlaegning/Informationstyper/Artikler/>

Artikel_om_lokanplanlaegning_i_Byplan.doc

10. Litteraturliste

Domme og afgørelser

[KFE 99.258]

Kendelser om fast ejendom

Lokalplaners indhold - handlepligt - forhold til anden lovgivning

[KFE 00.083]

Kendelser om fast ejendom

Lokalplaner - nærmere regler - planens principper - dispensation - butikscenter

[KFE 97.79]

Kendelser om fast ejendom

Lokalplan - landsby - væsentlige ændringer ved endelig vedtagelse - ugyldighed - hjemmel

[NKO, nr. 28C/1994]

Naturklagenævnet orienterer. Nr. 28C, september 1994

Dispensationsmulighed eller lokalplanpligt

Naturklagenævnet, Miljøministeriet

[NKO nr. 51/1994]

Manglende hjemmel i PL § 15, stk. 2

Naturklagenævnet, Miljøministeriet

[NKO nr. 60/1995]

Forbud efter PL § 12, stk. 3

Naturklagenævnet, Miljøministeriet

[NKO nr. 106/1996]

Naturklagenævnet orienterer. Nr. 106, september 1996

Lokalplan - skoleudvidelse - detaljeringsgrad - planlægningsmæssig begrundelse - magtfordrejning

Naturklagenævnet, Miljøministeriet

[NKO nr. 120/1996]

Naturklagenævnet orienterer. Nr. 120, december 1996

Forbud mod parabolantenner i lokalplan

Naturklagenævnet, Miljøministeriet

[NKO nr. 129/1997]
Naturklagenævnet orienterer. Nr. 129, juni 1997
Lokalplanpligt for etablering af virksomheder i landzone
Naturklagenævnet, Miljøministeriet

[Ufr 1990.106/2Ø]
Ugyldig lokalplan - ugyldigt formål

Internetadresser

[www.byplanlab.dk a]
Referat af konferencen 29. august 2002
<http://www.byplanlab.dk/projekt/referat29082002.htm>

[www.byplanlab.dk b]
Debatoplæg 1 - Skal byer planlægges?
<http://www.byplanlab.dk/projekt/debatoplag.pdf>

[www.byplanlab.dk c]
Debatoplæg 3 - Forny plankulturen
<http://www.byplanlab.dk/projekt/debatoplag3.pdf>

[www.byplanlab.dk d]
Debat - Dan B. Hasløv
http://www.byplanlab.dk/projekt/debat_indlaeg6.htm

[www.dcue.dk]
Hvad er byøkologi?
<http://www.dcue.dk/Default.asp?ID=45>

[www.ft.dk a]
http://www.ft.dk/Samling/20021/udvtilag/MPU/L103_bilag17.htm

10. Litteraturliste

[www.ft.dk b]

http://www.ft.dk/Samling/20021/udvtilag/MPU/L103_bilag25.htm

[www.regionplanudvalget.dk]

Besøgt jævnligt i projektperioden.

Bilag A

Mailkorrespondance med Direktør i Dansk Byplanlaboratorium, Ole Damsgaard, Landsplan-
chef Niels Østergård og Miljøminister Hans Christian Schmidt

Mail fra Direktør i Dansk Byplanlaboratorium, Ole Damsgaard

Kære Malene og Peter,

det er helt rigtigt set, der foregår pt. ingen debat om lokalplaner. Vi har gennem årenes løb prøvet at skabe debat om forskellige lokalplantemaer - ud fra den (måske naive betragtning, at lokalplanen er et af byplanlægningens vigtigste redskaber) - men det er aldrig rigtigt lykkedes.

Vi har gennem de sidste par år prøvet at finansiere et projekt om snitfladen mellem den overordnede kommuneplan og den konkrete/detaljerede lokalplan - om kommuneplanens rammebestemmelser - områdeplaner og lokalplaner og håber det lykkes på et eller andet tidspunkt.

Pt er de fleste optaget af strukturreformen og den indflydelse på planlægningen.

Jeg ved ikke om det har noget på sig, det med om man vil udhule lokalplanlægningen fra finansministeriets side.

Det der med at springe lokalplanen over behøver man jo ikke nogen lovændring til. Allerede nu har kommunerne jo indflydelse på, hvor bagatelgrænsen går og, hvor man altså kan gennemføre projekter uden lokalplan. Det afhænger af ramme-nestemmelsernes udformning. Selvfølgelig vil store projekter stadig være lokalplanpligtige.

Det er mere planpraksis der skal arbejdes med og det er kommuneplanens rammedel som trænger til en revitalisering i de fleste kommuner - efter min vurdering.

I løbet af foråret og sommeren vil der komme mere fokus på planlægningen tror jeg. Først og fremmest hvor snittet mellem kommuneplan og regionplan skal gå.

Ole

—Oprindelig meddelelse—

Fra: Peter Bartholomæussen [mailto:pmba00@land.auc.dk]

Sendt: 15. marts 2004 17:11

Til: Ole Damsgaard

Bilag A

Emne: Ang. Afgangprojekt!!

Hej Ole!

Som opfølger på vores mail den 15.3.2004 fremsendes hermed nogle spørgsmål angående lokalplanlægningen og dens fremtid.

Vi er pt. igang med at skrive afgangprojekt omhandlende lokalplanens fremtid. Hovedformålet med projektet er, at tilvejebringe et grundlag for at diskutere fremtidige ændringer af lokalplaninstrumentet ved at diskutere fordele og ulemper ved at gennemføre forskellige ændringer.

Vi er igang med de indledende øvelser (foranalyse), der skal lede op til projektets problemformulering. I denne foranalyse er det vores hensigt at „kortlægge“ den debat, der foregår i faglige kredse om mulige forandringstiltag til lokalplaninstrumentet. I den forbindelse stiftede vi bekendtskab med debatoplæg, debatindlæg og mødereferater fra konferencen „Fornyelse af byplanlægningen i Danmark“ under Dansk Byplanlaboratorium, hvor vi fandt frem til følgende emner:

- Afskaffelse af lokalplan (kan den undværes)
- Borgerinddragelse (borgerne skal være med i visionsfasen)
- Politisering (politikere inddrages tidligere i processen)
- Lokalplanpligt (bagatelgrænse for lokalplanlægningen)
- Styringsform (værdistyring vs. regelstyring)
- Handlepligt (handlepligt for bygherre)
- Tidsperspektiv (sætte en tidsbegrænsning på lokalplanerne)

I det materiale vi har til rådighed har vi udledt ovenstående emner, hvor enkelte debattører fremfører synspunkter og holdninger gennem debatten og igennem de forskellige workshops. Den omtalte konference er fra august 2002 og vi har gennemset en masse faglitteratur efter artikler m.m. der tager lokalplanen op til debat, men debatten synes at være *ikke-eksisterende* udenfor Byplanlaboratoriet. Er det mon rigtigt?

De ovenstående emner vi har samlet sammen gennem diverse litteratur fra Jeres hjemmeside- Er der nogle af disse emner der arbejdes videre med i bl.a. Dansk Byplanlaboratorium eller er debatten omkring disse emner „gået i stå“?? Hvilke emner/tiltag diskuteres hos jer angående fremtidens lokalplan??

Vi har desuden hørt nogle rygter om, at nogle embedsmænd i Finansministeriet har udtalt, at lokalplanen er et for alvorligt indgreb i den private ejendomsret og derfor burde afskaffes, har det noget på sig??

Derudover har vi hørt, at der evt. arbejdes med en lovændring, så man i nogle tilfælde kan springe lokalplanlægningen over - til fordel for en detaljeret bydelsplan... Efter vores søgning efter litteratur har vi fået fornemmelse af, at der er et eller andet i gære, men hvad? - Foregår der overhovedet en debat og hvor?? Kan du eventuelt henvise til noget litteratur eller hjemmeside med relevante oplysninger??

For at samle lidt op på vores spørgsmål...

Som det fremgår af ovenstående er vi i tvivl om, hvor „hed“ debat, der er omkring lokalplanen. Vi vil derfor gerne vide om der er andre tiltag på vej end de ovenfornævnte, eller disse stadig er „på tapetet“. Endelig vil vi gerne vide om du har nogen fornemmelse af - eller viden om - hvordan der fra øverste myndighed ses på lokalplanen - med hensyn til dens fremtid...

På forhånd tak for hjælpen :o)

Mvh. Malene Thomsen og Peter M. Bartholomæussen, gruppe 10.3
Landinspektøruddannelsen 10. semester, Aalborg Universitet

Mail fra Landsplanchef Niels Østergård

Hej

Det har I helt misforstået. Lokalplanen er og forbliver grundstenen i det danske plansystem. Lokalplanen er en lokal lov, der er bindende for den enkelte grundejer. I faglige kredse føres der en debat om fornyelser i byplanlægningen omfattende emner som: Bydelsplanlægning, bagatelgrænse for lokalplanpligt, forældelsesfrist og forholdet mellem lokalplanen og kommuneplanen, især rammedelen. Men selve lokalplanen er stadig helt afgørende. Det jeg vistnok sagde under debatten på universitetet (hvor mit indlæg jo handlede om strukturreformen) var nogle bemærkninger om at bl.a. rammedelen bør nytænkes.

Bilag A

——Oprindelig meddelelse——

Fra: Peter Bartholomæussen [mailto:pmba00@land.auc.dk]

Sendt: 18. marts 2004 15:09

Til: sns@sns.dek

Emne: Lokalplaner!!

Til Vicedirektør Niels Østergård
Hej Niels.

Vi er en projektgruppe på Aalborg Universitet, (Landinspektøruddannelsens 10.semester) der er ved at skrive afgangsprøve omhandlende lokalplanlægning i Danmark og lokalplaninstrumentets fremtid. Du afholdte seminar på AAU i midten af december 2003 omhandlende den kommende strukturreforms indflydelse på planlægningen i Danmark. Under dette seminar erindrer vi, i forbindelse med spørgsmål fra salen, at du udtalte dig omkring lokalplaninstrumentets fremtid og den eventuelt skulle afskaffes - husker vi rigtigt?? Og har det noget på sig fra politisk side??

De overordnede plantyper: kommuneplan, regionplan og landsplanlægningen har alle været underkastet en tværgående vurdering af henholdsvis kommuneplan- og regionplanudvalget med henblik på at ruste disse plantyper til tidens udfordringer, mens lokalplanen tilsyneladende har været forbigået.....

Så er det vores spørgsmål lyder:

Er det snart lokalplanens tur ??

og trænger dette instrument til en „opstramning“ ??

Er der nogle politiske organisationer, der har planer om at igangsætte en analyse af lokalplaninstrumentet og eventuelt fremsætte ændringsforslag?? Hvis ja - hvilke ændringer kunne du forestille dig ville ske??

For to år siden var der i Dansk Byplanlaboratorium en debat omkring lokalplanen og derigen- nem fremkom foreslag til ændringer af denne. De emner der var på tale var bl.a.

- afskaffelse af lokalplaninstrumentet
- tidsperspektiv (sætte tidsbegrænsning på lokalplanen da den i realiteten er evighedsholdbar...)
- mulighed for at pålægge handlepligt over for borger, bygherre eller kommune.

- lokalplanpligten var ligeledes til debat - en bagatelgrænse for denne pligt.
Har du evt. kendskab til at disse emner diskuteres i en faglig debat, evt. hos Jer??

Håber du vil tage dig tid til at besvare disse spørgsmål.
På forhånd tak for hjælpen :o)
Med venlig hilsen

Malene Thomsen og Peter M. Bartholomæussen
Stud.Geom - Aalborg Universitet

Mail fra Miljøminister Hans Christian Schmidt

J.nr. SN 2001-101-0644

Kære Malene Thomsen og Peter Bartolomæussen

Tak for jeres brev af 16. marts 2004.

I henviser i brevet til, at kommuneplanlægningen nu har været underkastet en tværgående vurdering i et kommuneplanudvalg, og at regionplanlægningen tilsvarende bliver gennemgået i et regionplanudvalg. Og I ønsker derfor at få at vide, om jeg har planer om at tage lokalplaninstrumentet op til revurdering.

Jeg kan på den baggrund oplyse, at jeg ikke har aktuelle planer om en omfattende revision af lokalplaninstrumentet, som jeg opfatter som et godt og gennemprøvet værktøj for kommunerne. Noget andet er, at der naturligvis sker løbende justeringer og tilpasninger, som det fx skete med ændringerne i 2003 om byomdannelse.

Venlig hilsen
Hans Chr. Schmidt

Hans Chr. Schmidt

Bilag A

Miljøminister

Til Miljøminister Hans Christian Schmidt.

Hej Hans Christian, vi er en projektgruppe på Aalborg Universitet, (Landinspektøruddannelsens 10.semester) der er ved at skrive afgangsprøve omhandlende lokalplanlægning i Danmark og lokalplaninstrumentets fremtid.

De overordnede plantyper: kommuneplan, regionplan og landsplanlægningen har alle været underkastet en tværgående vurdering af henholdsvis kommuneplan- og regionplanudvalget med henblik på at ruste disse plantyper til tidens udfordringer, mens lokalplanen tilsyneladende har været forbigået.....

Så er det vore spørgsmål lyder:

Er det snart lokalplanens tur ??

og trænger dette instrument til en „opstramning“ ??

Har partiet Venstre (eller Regeringen) planer om at tage lokalplaninstrumentet op til revurdering ??

Hvis ja - hvilke ændringer kunne du forestille dig ville ske, og hvilke initiativer vil du sætte igang ??

Håber du vil tage dig tid til at besvare disse spørgsmål.

På forhånd tak.

Mvh. Malene Thomsen og Peter M. Bartholomæussen
Stud.Geom - Aalborg Universitet