

Aarhus School of Architecture // Design School Kolding // Royal Danish Academy

Høringssvar

Odgaard, Martin

Publication date:
2023

Document Version:
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Odgaard, M., (2023). *Høringssvar: Planlovsrevision som opfølgning på evaluering*, 8 s.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**Plan- og
Landdistriktsstyrelsen**
hoeringplan@plst.dk

jeres ref.: j.nr. 2022-7022

Dato: 22/6 - 2023
Side 1 af 8

MO

HØRINGSSVAR

PLANLOVSREVISION SOM OPFØLGNING PÅ EVALUERING

Hermed fremsendes Arkitektskolen Aarhus' svar på Bolig- og Planstyrelsens høring angående foreslåede ændringer i planloven som opfølgning på den overståede evaluering af samme.

Der gives her ikke svar på hele lovforslaget, men på udvalgte dele - som angivet i overskrifterne:

- Krav om strategisk planlægning for bymidter
- Nye muligheder for at sikre bynatur
- Midlertidig anvendelse af arealer, der ligger i byzone
- Ungdomsbolig
- Nye udviklingsmuligheder på landet, øerne og ved kysterne
- Overflødiggjorte bygninger - strandbeskyttelseslinjen
- Bedre udvikling af landsbyer
- One-stop-shop for visse bygge- og beskyttelseslinjer
- Bortfald af landsplanredegørelses-dokumentet
- Ophævelse af krav om forudgående offentlig i KP

KRAV OM STRATEGISK PLANLÆGNING FOR BYMIDTER

Som et af de større nye initiativer, foreslås en ny tilgang til bymidter - den såkaldte strategiske planlægning for bymidter. Der er identificeret udfordringer med funktionstømnings af bymidter og forslaget er således, at der i kommuneplanen skal redegøres for, hvor og hvordan forskellige funktioner kan placeres.

Frem til 2017-reformen har der været et forbud mod udbygning og etablering af aflastningscentre uden for Aarhus-området og Fingerplanens virkeområde. Ligeledes var der en restriktiv praksis for såvel bynideafgrænsninger og udlæg af områder til udvalgsvarerhandel. Formålet med 2017-reformen var netop at liberalisere detailhandelsplanlægningen - især udvalgsvarerhande-

len. At der så opstår ny udvalgsvarehandel uden for bymidterne ligger jo i naturlig forlængelse af 2017-loven. 2017 skulle netop på den ene side skabe større butiksenheder og på den anden side give mulighed for at disse butiksenheder i mindre grad er bundet til bymidten. Hertil kommer i endnu højere grad muligheden for udvidelse og nyetablering af aflastningscentre.

Med andre ord - *selvfølgelig* forværres funktionstømningen af bymidterne. Det ligger jo i direkte *forlængelse* af den reviderede detailhandelsplanlægning. Hvis man ønsker af afhjælpe dette skal der ikke laves udvidede redøgelseskrav i kommuneplanens retningslinjer eller hovedstruktur - der skal i stedet etableres en ny styret planlægning. En planlægning hvor staten eller en revitaliseret regional planlægning sikrer at der ikke sker en u hensigtsmæssig inter-kommunal konkurrence der måske nok er effektiv til at sikre store detailhandelsenheder, men på bekostning af såvel bymidten som de mindre bysamfund der ikke kan understøtte de nye detailhandelsstørrelser der udvikles i kædernes standardkoncepter.

Dato: 22/6 - 2023
Side 2 af 8

MO

Det er muligt at detailhandelsbestemmelserne fra før 2017 var besværlige, men de var netop etableret for at samle detailhandelen og understøtte levende bymidter. Jeg vurderer at dette lovforslag ikke kommer til at gøre nogen forskel for funktionstømningen af bymidter. Eneste konsekvens bliver derimod endnu mere omfattende hovedstrukturer i kommuneplanen, der ikke kommer til at gøre nogen konstruktiv forskel. Tvært imod tager det bare tid fra den øvrige kommuneplanlægning og kommer til at agere 'bylivs-figenblad'. Det er klart, at en lokalisering af de øvrige kommunale tjenesteydelser er en del af aktivitetsskabende funktioner til gavn for bymidtens liv - men detailhandelen og en vis tæthed i boligplanlægning er nu engang dominerende parametre.

NYE MULIGHEDER FOR AT SIKRE BYNATUR I PLANLÆGNINGEN

En anden af de større ændringsforslag omhandler en ændring i lokalplan-kataloget. Formålet er, at få styrket kommunernes planlægning for biodiversitet i lokalplaner. Som det er nu, er naturinteresser primært forankret på kommuneplanniveauet. På lokalplanniveauet kan man beskrive et landskabsprojekt rimeligt detaljeret i anlægsfasen, mens man mht. driften primært kun kan beskrive beplantningers maksimale højde.

Problemet med dette er primært at udvikling af bynatur i høj grad afhænger af jordens beskaffenhed og måden et areal driftes på. Med det nærværende lovforslag, søges der at råde bod på den ene af disse to - nemlig muligheden for at beskrive jordens beskaffenhed. Dette er atypisk for lokalplanbestemmelser, idet kataloget primært beskæftiger sig med overflader, udseende og anvendelser.

For såvidt angår muligheden for at angive en procentsats grønne arealer i en kommuneplanramme, har jeg svært ved at se at man ikke allerede under

nuværende lovgivning kan dette (PL §11b, stk.1 nr. 9). Både på retningslinjeniveau og kommuneplanrammeniveau. Forslaget vurderes således ikke at gøre den store forskel.

For så vidt angår de muligheder i lokalplanen (den nye §15, stk. 2, nr. 12) har jeg bidt mærke i to ting. For det første, at det i bemærkningerne er beskrevet hvordan planternes vækstbetingelser nu også kan være en del af lokalplanerne. Den anden del som dog for mig stadig virker uklart, er driften af arealerne. For at sikre en høj biodiversitet, kan det være endog meget væsentligt at drifte på en særlig måde - bl.a. vha. høslæt. Omvendt vil et egentlig krav om drift indikere en art handlepligt (vedligeholdelsespligt) der ikke umiddelbart har været en del af planlovens principper. Selvom den gamle §15, stk. 2, nr 10 nævner vedligeholdelse, har det for beplantning været almindeligt fortolket som begrænset til regulering maksimal beplantningshøjde. Mit spørgsmål er således - er den nye 'bynatur'-bestemmelse begrænset til vækstmaterialet, eller strækker det sig også til løbende drift. I så fald vil det være en væsentligt nybrud, hvis ikke - er ændringens effekt begrænset. For nuværende virker det uklart og jeg anerkender at netop driften repræsenterer et planlægningsmæssigt dilemma idet handlepligt og erstatningsfri regulering rimer dårligt.

Dato: 22/6 - 2023
Side 3 af 8

MO

Jeg vil her tillade mig at stille tre forslag til forbedring af naturinteresser i den kommunele planlægning:

1) Analogt med bestemmelserne om parkeringsfonden - altså at man kan indbetale til en fond, hvis man ikke selv kan etablere parkeringspladser - kunne man overveje at bruge til bynatur. I de tilfælde, hvor det praktisk ikke er muligt at etablere de grønne arealer der er beskrevet i kommuneplan, retningslinjer eller vha. de nye lokalplanbestemmelser, kunne man overveje at etablere en kommunal naturfond der så kan lave bynære jordopkøb til etablering af lysåben natur eller skovrejsning og dermed forbedre tilgodesede rekreative interesser og etablere ny bynær natur.

2) At klargøre, at kommuneplankatalogets bestemmelse om (potentielle) økologiske forbindelser og potentielle naturområder også er gældende for byzonearealer. Her kan AU's bioscorekort (særlig vægt på proxyscore). Bioscorekortet er i forvejen en del af udpegningsgrundlaget for det grønne Danmarkskort, så det ligger lige for.

3) I de tilfælde hvor kommunen selv udvikler, bør kommunerne overveje hvorvidt de naturarealet i grønne arealer og drift af disse kan sikres på en måde der understøtter udvikling af biodiversitet. Dette kan ske ved hjælp af servitutværktøjet. Hvorvidt dette skal implementeres gennem planlovsbestemmelse, bekendtgørelse eller aftale med KL ligger vel åbent. Jeg mener dog at der i servitutværktøjet ligger større potentialer for udvikling af biodiversitet - netop fordi det er et planværktøj der bedre kan håndtere handlepligt.

MIDLERTIDIG ANVENDELSE AF AREALER, DER LIGGER I BYZONE

Lovforslaget rummer en videre mulighed for at dispensere midlertidigt fra lokalplaner i 3 år (10 år for ungdomsboliger). Fremover foreslås en generel 10 års dispensationsmulighed med 5 års udvidelser herefter. Mens jeg naturligvis forstår det vil sikre en større fleksibilitet i kommunernes planlægning, mener jeg det er en uheldig vej at gå. Vi er med 10 år ude over hvad jeg vil anse for 'midlertidigt'.

Formålet med en lokalplan er jo bl.a. at screene for miljøpåvirkning og sikre et vist minimum for borgerinddragelse. Jeg vurderer det vil være næsten lige så hurtigt at lave en forholdsvist kortfattet lokalplan, eller en ny overlappende lokalplan der kun regulerer udvalgte bestemmelser (blandt nogle benævnt 'lokalplantillæg') og dermed sikre en ordentlig planlægningsproces.

Dato: 22/6 - 2023
Side 4 af 8

MO

Jeg er ikke tilhænger af flere lange lokalplanprocesser, men derimod flere korte lokalplaner for de projekter der ikke kan rummes inden for eksisterende planlægning. Hvis planlægningen ikke er realistisk, er svaret ikke at se bort fra planlægningen - det er derimod at etablere et nyt plangrundlag.

UNGDOMSBOLIGER

Lovforslaget rummer også forslag om at sikre at planlægning for ungdomsboliger også de facto sikrer at de bruges til formålet - at bedre boligforholdene for unge under uddannelse. Selvom det går på tværs af planlovens hovedprincip om ikke at beskæftige sig med ejerforhold, virker det som en nødvendighed for at dæmme op for spekulationsbyggeri med meget små, dyre lejligheder der *ikke* afhjælper de særlige boligudfordringer der gør sig gældende for studerende i de største byer.

NYE UDVIKLINGSMULIGHEDER PÅ LANDET, ØERNE OG VED KYSTERNE

Landzonebestemmelserne har tidligere rummet formuleringer om at der skulle tages hensyn for yderområder, småøer og lignende, men jeg har ikke kendskab til at det skulle gøre en stor forskel - bl.a. fordi kystnærhedszonen har udviklet sig til en forbudszone snarere end en planlægningszone i sin forvaltning. Lovforslaget som det foreligger har dog også en lidt anden tilgang til emnet. Her foreslås det, at der sker en sammenfattende plan - f.eks. en ø-plan og at denne ø-plan - med styrelsens godkendelse - åbner for en større fleksibilitet.

Selvom jeg umiddelbart synes forslaget har noget for sig, har jeg dog også den tanke om ikke det ville løse problemet, hvis man gik tilbage til at anskue kystnærhedszonen som en planlægningszone igen. Enten vha. en bekendtgørelse eller vejledning jf. planlovens § 3, stk. 1. Uanset hvad, bliver det spændende at se hvad de nye ø-planer indeholder, og hvorvidt der reelt åbnes op for mere end før, eller om det kommer til at dække over almindelige lokalplaner med de sædvanlige begrænsninger. Jeg vil klart anbefale, at de

sammenfattende ø-planer kommer til at rumme såvel landskabsøkologiske som landskabsarkitektoniske betragtninger for på bedste vis at tilgodese såvel mennesker som flora og fauna. Her bør det bl.a. overvejes hvordan den nye 'naturindhold'-bestemmelse i lokalplankataloget kan bringes i spil, ligesom der bør overvejes hvordan man laver en konkret landskabsarkitektonisk analyse der løfter sig fra meget overordnede generelle betragtninger fra f.eks. en landskabskaraktermetode-analyse. En landskabsanalyse i en ø-plan bør være langt mere konkret end en kommuneplanretningslinje og vurdere de landskabsarkitektoniske konsekvenser af de givne udviklingsmuligheder. Dette må være anbefalingen *især* fordi det drejer sig om de kystnære landskaber.

I lovbemærkningerne nævnes en opfølgende evaluering i 2017 mht.

"..hvilke muligheder ordningen har givet de små øer med henblik på, at aftalekredsen kan drøfte perspektiverne for ordningen." (s. 67).

Det lyder naturligvis fornuftigt, men jeg vil herudover anbefale at ø-planerne også gennemgås og evalueres ift. planernes kvalitet - herunder særligt landskabsanalysernes- og naturplanlægnings-kvaliteten. Evalueringen bør ske med deltagelse af minimum Plan- og Landdistriktsstyrelsen, KL og en eller flere relevante offentlig forskningsinstitutioner.

OVERFLØDIGGJORTE BYGNINGER - STRANDBESKYTTELSESLINJEN

Den foreslåede ændring, hvor adgangen til også at omdanne overflødiggjorte bygninger inden for strandbeskyttelseslinjen til andre formål virker relevant - især fordi det tjener et bæredygtighedsformål mht. at benytte den eksisterende bygningsmasse frem for at nedrive og/eller bygge andetsteds. I og med det ligger inden for strandbeskyttelseslinjen, vil jeg på henstille til at der sker en realitetsbehandling af det arkitektoniske og landskabsarkitektoniske indhold i projekterne.

BEDRE UDVIKLING AF LANDSBYER

Omdannelseslandsby-konceptet var, efter min bedste vurdering, blot en videreførelse af den forvaltningspraksis der var vundet frem i amterne - nemlig at der var en forholdsvist fleksibel tilgang til at afgrænse landsbyer og derudover angive en udbygningstakt for at styre landzonetilladelserne. Omdannelseslandsbyerne er således et unødigt komplicerende element i plan-systemet, og man bør, efter min mening, finde en ensartet, fleksibel løsning for alle typer af landsbyafgrænsninger. Hvis styrelsen er bekymret for at det bliver for lempelig en praksis, kan man overveje fremover at gennemgå kommuneplanrevisionerne mere nøje for så vidt angår retningslinjer og udpegninger for landsbyer.

Dato: 22/6 - 2023
Side 5 af 8

MO

Det er selvfølgelig fint nok, at når vi nu *har* omdannelseslandsbyer som plankoncept, foreslås deres anvendelse til ikke længere at være begrænset til landsbyer i tilbagegang. Men det ser jeg nærmere som en afhjælpning af halvsløj lovgivning. Det giver jo ikke logisk mening, at en mere lempelig udvidelse af landsbyer tillades, hvis de givne landsbyer er i tilbagegang. Det er altså ok, at rette indkonsistensen i plansystemet, men ideelt set burde landsbyudpegningerne konsolideres under én hat som de tidligere har været.

ONE-STOP-SHOP FOR VISSE BYGGE- OG BESKYTTELSESLINJER

Forslaget om at give mulighed for at 'indbygge' dispensationer for bygge- og beskyttelseslinjer i lokalplaner er et glimrende forslag til forenkling. Ind til nu, har kommunerne løbet en risiko mht. den efterfølgende dispensation fra disse 'linjer' i de tilfælde hvor lokalplaner ikke giver anledning til reduktion af linjerne. De enkeltstående dispensationer har i sagens natur kunnet påklages efter et langvarigt planarbejde og på et tidspunkt hvor der så er kommet et nyt grundlag for ejendomsbeskatningen.

I f.eks. 'Søhaven' i Silkeborg foregik et ret omkostningsfuldt stykke planlægning, idet projektets realisering afhang af en dispensation fra søbeskyttelseslinjen. Denne blev givet af kommunen, men bortfaldt i klagenævnet, og dermed var flere års udbudsrunder, lokalplanlægning mv. spildt. Ikke nok med det - idet det ikke er muligt at indgå i en dialog med klageinstansen, ender kommunen med at spille med blind makker, idet det er umuligt at forudse hvad klagenævnet vil tillade. Jeg kunne dog godt tænke mig at det blev præciseret, at selvom prøvelsen er beskrevet som værende den samme, skal Natur- og Miljøklagenævnet kunne indgå i en dialog med en kommune om evt. tilretning af et projekt for at en dispensation kan gives i grænsetilfælde.

Jeg har givetvis overset noget, men det er selvfølgelig også væsentligt, at dispensationen fra bygge- og beskyttelseslinjerne bør meddeles ifm. lokalplanen sendes i høring, så men ikke risikerer at have en lokalplan der er gældende (og pålægger ejendomsskatter) men nødvendige dispensationer der påklages og bortfalder. Behandling af ansøgning om *reduktion* af bygge-beskyttelseslinjer sker i Miljøstyrelsen i dag på baggrund af lokalplanforslag, og det bør være det samme med de enkeltstående tilladelser vha. one-stop-shop.

BORTFALD AF LANDSPLANREDEGØRELSES-DOKUMENTET

Det foreslås at der ikke længere skal udarbejdes landsplanredegørelser - bl.a. med henvisning til at kommunerne i højere grad selv kan udarbejde analyser til brug i planlægningen. Her har jeg dog to væsentlige indvendinger.

For det første er der mere end nogensinde brug for tvær-kommunal/regional planlægning. Kommunerne er bla. som konsekvens af kommunalreform

Dato: 22/6 - 2023
Side 6 af 8

MO

men og reformen i 2017 havnet i konkurrence med hinanden, og skal ikke nødvendigvis koordinere deres planlægning med de omliggende kommuner. Landsplanredegørelsen er selvfølgelig ikke en egentlig plan, men her var netop muligheden fra statens side at give et statusbillede der går på tværs af kommunerne. Dette er *især* vigtigt i en situation hvor købsstadsoplandene i højere og højere grad bliver overlappende, som vi for eksempel ser i det østjyske bybånd.

For det andet kan bortfaldet af landsplanredegørelsen læses som at de har mistet deres relevans. Jeg vil medgive at den sidste håndfuld landsplanredegørelser har været endog meget uambitiøse og uden reelt indhold og uden væsentlige analyser. Jeg mener dog ikke at en sløj omgang landsplanredegørelser bør føre til bortfald af plandokumentet. Det bør i stedet føre til *gode* landsplanredegørelser med væsentlige, stærke planfaglige analyser der ligger ud over de enkelte kommuners dispositioner og kundskaber. Mere end nogensinde, har vi brug for en planlægning der rækker ud over de enkelte kommuners interesser, og dette forslag er et skridt i den forkerte retning. Vi burde i stedet se på, hvordan en regional planlægning kan genoplives, og hvordan en statslig planlægning kan styrkes.

Dato: 22/6 - 2023
Side 7 af 8

MO

OPHÆVELSE AF KRAV OM FORUDGÅENDE OFFENTLIG I KP

Det foreslås at krav om forudgående høring i kommuneplanlægningen bortfalder. Selvom jeg kan forstå fristelsen for en processuel forenkling, vil jeg alligevel råde imod dette. Det er min vurdering, at en ordentlig forudgående offentlighed kan være led i en god inddragelsesproces, og hvis en inddragelsesproces ikke opleves som god, risikerer kommunerne at der senere kommer flere indsigelser når en f.eks. en lokalplan skal i høring og flere klagesager når plandokumentet vedtages endeligt. Den forudgående offentlighed kan, når brugt ordentligt, bidrage til en forøget transparens i planlægningen - en transparens der er med til at sikre den politiske og forvaltningsmæssige legitimitet i den fysiske planlægning. Med stadig kortere høringsfrister (2017) og nu bortfald af foroffentlighed, tages der hele tiden små bidder af denne legitimitet.

I bemærkningerne fremgår det s. 96-97, at

"Det bemærkes herved, at offentlighedens synspunkter uændret vil kunne indgå i kommunalbestyrelsens beslutningsgrundlag i forbindelse med den offentlige høring over det enkelte forslag til ændring af kommuneplanen, jf. reglerne herom i planlovens § 24."

Dette mener jeg dog er et forfejlet syn på planlovens inddragelsesprocesser. Forudgående offentlighed er netop tænkt som en inddragelsestype der tackler de overordnede dispositioner og anvendelser - netop fordi det er på kommuneplanniveauet. Jeg er selvfølgelig med på, at man kan revidere lokalplaner efter de har været i høring, men for det første kommer hø-

ringssvar ind meget sent i processen, hvor der kan have været et meget langt forhandlingsforløb mellem kommune, politikere og udvikler, og planen dermed er signifikant mere fastlåst i uformelle aftaler. For det andet skal en lokalplan der ændres væsentligt jo sendes i fornyet høring, hvilket kan være et problem for udviklers/bygherres projekt. Dette kan lede til et pres på at der *ikke* ændres væsentligt. Hele formålet med den forudgående høring er jo netop at få belyst de væsentlige forhold så tidligt som muligt, så der er større sandsynlighed for at den efterfølgende lokalplanlægning tager højde for det, og der ikke sker u hensigtsmæssige politiske og forvaltningsmæssige pres.

Dato: 22/6 - 2023
Side 8 af 8

MO

Hvis man ønsker en optimering i planprocessen, kunne man i stedet kigge på om KP-foroffentligheden kunne ligge parallelt med LP-processen - og så sætte en frist, så der skal gå mindst 4 uger fra KP-foroffentlighed er overstået til LP kan politisk behandles og sendes i høring. Dette er analogt i øvrigt med hvordan en LP i dag ikke kan endeligt vedtages før 4 uger efter LP-forslagets høring er overstået, såfremt der er indsigelser.

de bedste hilsner

Martin Odgaard, arkitekt, ph.d.

Lektor i by- og landskabsplanlægning