



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011

1. delrapport

Post, Arne; Hvingel, Line Træholt; Møller, Jørgen

Publication date:
2010

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Post, A., Hvingel, L. T., & Møller, J. (2010). *Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011: 1. delrapport*. Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet. ISP-Skriftserie Nr. 2010-02

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 at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Arne Post Line Træholt Hvingel Jørgen Møller
LOKALPLANLÆGNING I DANMARK 2009-2011
1. delrapport



Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011

1. delrapport

Udarbejdet med støtte fra Grundejernes Investeringsfond og Dreyers Fond

© Arne Post og Aalborg Universitet

Tilrettelæggelse: Arne Post

Layout: Esben Clemens

Tryk: Princo Aalborg

Skriftserie nr. 2010-2

Institut for Samfundsudvikling og Planlægning

ISSN1397-3169-pdf

Illustrationer

Illustrationer gengiver illustrationer og visualiseringer fra nogle af de undersøgte lokalplaner. Illustrationerne er alene valgt ud fra deres egnethed til at gøre rapporten mere læsevenlig, og har ingen sammenhæng med de emner og problemstillinger, de er placeret i forbindelse med.

Illustrationerne – der i nogle tilfælde er beskåret – er gengivet med tilladelse fra / udarbejdet af følgende:

Forsiden Århus Kommune / Arkitema

- S. 5 Vallensbæk Kommune / AK83 Arkitektkontoret
- S. 11 Tårnby Kommune / Arkitekt Lars Gitz
- S. 15 Vallensbæk Kommune / AK83 Arkitektkontoret
- S. 19 Københavns Kommune / Transform
- S. 23 Brønby Kommune / Vilhelm Lauritzen Arkitekter
- S. 25 Roskilde Kommune / Egeraat Arkitekter
- S. 29 Rebild Kommune / Cubo Arkitekter A/S
- S. 37 Tårnby Kommune / Arkitekt Lars Gitz
- S. 40 Gladsaxe Kommune / Arkitema
- S. 44 Hørsholm Kommune / Arkitektfirmaet C. F. Møller A/S
- S. 49 Greve Kommune / KPF Arkitekter A/S
- S. 53 Københavns Kommune / WHITE arkiteter og Thing & Wainø Landskabsarkitekter
- S. 59 Svendborg Kommune / SLA Arkitekter
- S. 65 Københavns Kommune / Transform
- S. 69 Randers Kommune
- S. 71 Køge Kommune
- S. 75 Slagelse Kommune
- S. 77 Odder Kommune / Arkitpartners
- S. 81 Slagelse Kommune
- S. 83 Svendborg Kommune / SLA Arkitekter
- S. 87 Hillerød Kommune / Smidt, Hammer, Lassen Arkitekter

Medarbejdere i de pågældende kommuner takkes for velvillig hjælp.

Om forfatteren

Arne Post er uddannet arkitekt fra Kunstakademiets Arkitektskole, og har, efter ansættelse hos byplankonsulent Sven Allan Jensen og Den kommitterede i byplansager/Planstyrelsen, i en længere årrække arbejdet med bl.a. lokalplanlægning i Skive Kommune.

Han etablerede i 2005 AP Byplanrådgivning, og har bl.a. medvirket til udarbejdelse af høringsudgaverne af vejledning i og eksempelsamling om lokalplanlægning. Er forfatter til Byplanhåndbogen, der blev udgivet af Dansk Byplanlaboratorium i 2009.

Kommentarer til rapporten er velkomne. Mail: ap@byplanraadgivning.dk tlf.: 97526922

Forkortelser og kildehenvisning

Der er anvendt følgende forkortelser:

AAU: Aalborg Universitet

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

BLST: By- og Landskabsstyrelsen, Miljøministeriet

EKS: Lokalplanlægning for boligområder, Eksempelsamling, BLST, 2009.

LPV: Vejledning om Lokalplanlægning, BLST, 2009.

Forord

Lokalplaner kan have stor betydning for udvikling af en kommune eller et lokalområde. De kan have stor politisk betydning samt store økonomiske konsekvenser, bl.a. for grundejere. Alligevel er der ikke ret mange, der interesserer sig for dem. Undtagen når der "går politik i sagen", eller når det går op for borgere, at planens realisering direkte eller indirekte har indflydelse på deres dagligdag eller økonomi.

Der skal redegøres for lokalplaners indhold. Det skal gøre det lettere for ikke-sagkyndige at forstå rækkevidden af planen, bl.a. i retlig henseende. På trods heraf er de fleste lokalplaner vanskelige at forstå - også for mange politikere og planlæggere. Det skyldes bl.a. at de har bestemmelser, der mangler lovhjemmel, er upræcise eller overflødige.

En årsag til det er måske, at planlæggerne ikke er tilstrækkeligt omhyggelige med at læse vejledninger og anden litteratur om lokalplanlægning. En anden forklaring kan være, at det er vanskeligt at kombinere den kreative proces, det er at udforme rammer for fysiske omgivelser, med tørre juridiske paragraffer. En tredje kan være det skisma, der er mellem planlægning og enkeltsagsbehandling: På den ene side er der behov for en forudgående planlægning. På den anden side ønsker kommunerne at planerne er fleksible, samtidigt med at de har mulighed for at styre, hvordan rammerne udfyldes.

Der findes for lidt konkret viden om en række væsentlige forhold, herunder:

- inddragelse af offentligheden,
- den politiske behandling af forslag til lokalplaner og behandling af indsigelser,
- lokalplanbestemmelsernes indhold, legalitet og samspil med anden lovgivning,
- udnyttelse af forskellige muligheder i planloven,
- kommunernes indsats for formidling af lokalplanernes indhold,
- realisering af lokalplanerne.

Derfor er der med støtte fra Dreyers Fond og Grundejernes Investeringsfond iværksat en undersøgelse af lokalplanlægningen i Danmark. Undersøgelsen omfatter 2 lokalplanforslag fra samtlige kommuner, i alt 196 planer.

Denne 1. delrapport behandler lokalplanforslagenes vedtagelse og indhold. Analyse heraf danner grundlag for forslag til forbedring af lokalplanerne og til initiativer og undersøgelser.

Der er herefter planlagt følgende:

2. delrapport, ultimo 2010: Undersøgelse af den endelige vedtagelse og af eventuelle ændringer som følge af indsigelser mv.

Slutrapport, ultimo 2011: Undersøgelse af stedet for realisering, om der er sket eller påtænkt ændringer eller dispensationer. Sammenfatning af undersøgelsen.

Undersøgelsen gennemføres af arkitekt Arne Post, AP Byplanrådgivning, i samarbejde med følgende forskere på Aalborg Universitet:

- Arkitekt, lektor Jørgen Møller
- Landinspektør, adjunkt Line Træholt Hvingel

Endvidere følges projektet af:

- Landinspektør, lektor og viceinstituteder Lars Bodum, AAU
- Landinspektør Helle Witt, By- og Landskabsstyrelsen
- Arkitekt Vibeke Meyling, Dansk Byplanlaboratorium

Rapporterne henvender sig primært til planlæggere i kommuner og konsulentfirmaer samt de institutioner, der er involveret i lokalplanlægning. Rapporter formidles via AAU samt gennem By- og Landskabsstyrelsen og Dansk Byplanlaboratoriums hjemmesider.

Ansaret for validiteten af de indsamlede data samt analyser og overvejelser mv. er alene undertegnedes sammen med Jørgen Møller og Line Træholt Hvingel. Vi håber, at denne delrapport vil bidrage til debat om, hvordan lokalplanerne kan blive bedre. Hovedindholdet af de kommentarer, der kommer, vil blive indarbejdet i slutrapporten. Kommentarer bedes sendt til ap@byplanraadgivning.dk

Arne Post

Indhold

1 HOVEDINDHOLD OG METODE	5
1.1 Hovedresultater	6
1.2 Hypoteser	6
1.3 De næste faser	9
1.4 Undersøgelsens metode	9
2 UNDERSØGELSER OG DEBAT	11
2.1 Undersøgelser mv.	12
2.2 Artikler	15
2.3 Vejledninger mv.	17
2.4 Konklusion vedrørende tidligere undersøgelser mv.	18
3 PLAN ELLER ENKELTSAGSBEHANDLING	19
3.1 Lokalplanen som plantype	20
3.2 Kompetencenormer	21
3.3 Krav om entydighed og præcision	23
4 DE UNDERSØGTE PLANER	25
4.1 Undersøgelsens materiale	26
4.2 Tilvejebringelse	28
4.3 Områdetyper og lokalplantyper	30
4.4 Forhold til anden planlægning	32
4.5 Forskellige særlige bestemmelser	34
5 BESTEMMELSERNES LEGALITET	37
5.1 Oversigt	38
5.2 Opfyldelse af lokalplanpligten	40
5.3 Formålsbestemmelser	41
5.4 Overordnede kompetencenormer	42
5.5 Kompetencenormer vedrørende detaljer	42
5.6 Handlepligt	44
5.7 Udefinerede regulativer og lignende	45
5.8 Upræcise bestemmelser	46
5.9 Overflødige bestemmelser	54
5.10 Ulovhjemlede bestemmelser i øvrigt	62
6 FORMIDLING	71
6.1 Lovgivning og vejledning	72
6.2 De undersøgte lokalplaner	72
6.3 Samlet vurdering af formidlingen	73
6.4 Redegørelserne	73
6.5 Bestemmelserne	74
7 FORSKELLIGE OVERVEJELSER	75
7.1 Afspejling af mål og aktiviteter i lokalsamfundet	76
7.2 Sproget i lokalplaner	77
7.3 Sløring af indholdet	78
7.4 Planlægning kontra enkeltsagsbehandling	80
8 FORSLAG	83
8.1 Udvikling af lokalplanen	84
8.2 Forslag til forenkling	84
8.3 Forslag til initiativer og undersøgelser	85
8.4 Oplæg til faglig debat	85
9 REFERENCER	87

1

HOVEDINDHOLD OG METODE



1.1 Hovedresultater

Undersøgelsen omfatter 170 planforslag og 26 endeligt vedtagne lokalplaner, hentet på PlansystemDK. Oplysninger om den politiske behandling og forskellige andre forhold er fundet på kommunernes hjemmesider. Se nærmere i afsnit 4.1.2 om udvælgelsen.

Den første del af undersøgelsen har på en række områder resulteret i ny viden om forskellige emner, og samtidigt underbygget udbredte formodninger i fagkredse om forskellige problemer og vanskeligheder med hensyn til lokalplanernes indhold.

Der er undersøgt en lang række forhold, som er udvalgt på grundlag af en forundersøgelse. Som helhed kan konstateres, at:

- **Lokalplanerne og de tilhørende redegørelser er udtryk for et stort planlægningsarbejde.**
- **Gennem udarbejdelsen behandles og afklares mange væsentlige problemstillinger.**

Den overordnede vurdering er således, at de undersøgte lokalplaner virker meningsfulde og nyttige. Det skyldes bl.a. at de:

- skaber overblik over - og grundlag for afvejning mellem - forskellige arealinteresser,
- giver mulighed for bearbejdning af projekter fra private grundejere og developere, samt
- giver orientering til borgerne og mulighed for, at de kan få indflydelse på resultatet.

Der er samtidigt bl.a. konstateret følgende:

- Redegørelserne er i de fleste tilfælde lette at læse og viser, at der gøres en stor indsats for at gøre forslagernes hovedindhold forståelige.
- Rækkevidden af mange lokalplanbestemmelser er dog vanskelige at forstå, især i retlig henseende, bl.a. fordi et stort antal bestemmelser mangler lovhjemmel, er upræcise eller på anden måde problematiske.
- Der har generelt været stor politisk enighed om vedtagelsen af forslagene. I tilfælde, hvor der ikke har været enighed, har mindretallet kun få gange udnyttet muligheden for at få offentliggjort en udtalelse sammen med forslaget.
- I mange tilfælde har der været forudgående offentlighed eller borgermøder under fremlæggelsen.
- Mange lokalplaner afspejler mål og aktiviteter i lokalsamfundet, og indholdet viser bl.a., at der lægges stor vægt på at opnå kvalitet i de fysiske omgivelser.
- Flere muligheder i planloven udnyttes sjældent. Der er dog en vis interesse for at udnytte den nye mulighed for at kræve lavenergiebebyggelse.
- I en del tilfælde er det tvivlsomt, om lokalplanerne har tilstrækkeligt indhold til at opfylde lokalplanpligten.
- Mange lokalplaner har næppe tilstrækkelige lovhjemlede bestemmelser til sikre den ønskede regulering af den fremtidige bebyggelse mv.
- Kompetencenormer og en række andre bestemmelser viser, at der er et skisma mellem planlægning og enkeltsagsbehandling.

1.2 Hypoteser

Der afprøves en række hypoteser, hvoraf følgende vedrører den første del af undersøgelsen. Hypoteserne er formuleret på grundlag af forundersøgelsen og indgik i ansøgninger om fondsstøtte til projektet.

1.2.1 De fleste lokalplaner for større bygge- og anlægsarbejde ville uanset lokalplanpligt være nødvendige aht. inddragelse i byzone eller ændring af hidtidigt plangrundlag

Det er opgjort at ca. 33, svarende til 17 % af de undersøgte lokalplaner, tilvejebringes alene som følge af at der er lokalplanpligt. Ved de øvrige lokalplaner er der også tale om at inddrage arealer i byzone eller sommerhusområde, ændre plangrundlaget, følge op på et § 14-forbud eller på anden måde udnyttelse af kommunalbestyrelsens lokalplanret. Hypotesen er således bekræftet. Se afsnit 4.2.1.

1.2.2 Der er helt overvejende politisk enighed om fremlæggelsen af forslag til lokalplaner

Der er registreret 24 tilfælde, svarende til 12 %, hvor der har været mindretal i kommunalbestyrelsen ved vedtagelsen af lokalplanforslaget. Kun i 7 tilfælde er der vedlagt mindretalsudtalelse. I to yderligere tilfælde har mindretallet ønsket en udtalelse vedlagt. Disse mindretalsudtalelser har ikke været vedlagt lokalplanforslaget på PlansystemDK, men kan have været med ved fremlæggelsen lokalt.

Mindretallene har i 10 tilfælde været imod forslaget som helhed, mens der ved de andre har været ønske om ændringer af dele af forslaget. Heraf har det i 7 tilfælde drejet sig om krav om lavenergibebyggelse. Ved 5 lokalplaner har der ikke været oplysning om begrundelsen.

I langt de fleste tilfælde har det været små mindretal. Kun i få tilfælde har der været tale om mindretal så store som 10-15 eller 11-13. Hypotesen om, at der helt overvejende er politisk enighed om fremlæggelsen, er således bekræftet.

Det er konstateret (men ikke undersøgt nærmere), at mindretallene har haft forskellige partipolitiske tilhørsforhold, nogle gange på tværs af partiskel. I nogle tilfælde har der ikke været oplysning om mindretallenes størrelse, men alene om partibetegnelser.

Der er desuden registreret ca. 29 tilfælde, svarende til ca. 15 %, hvor forslaget er ændret ved vedtagelsen i kommunalbestyrelsen eller hvor det fremgår, at der er sket ændringer ved den forudgående behandling i fagudvalget. Det har i alle tilfælde drejet det sig om detaljer, fx konsekvensrettelser af gadefortegnelse, mulighed for at have 3 flag uden for en planlagt forretning eller detaljer vedrørende bygningsudformning. Det har dog ikke altid været muligt at se, hvad ændringerne drejede sig om. Således er et forslag "godkendt med enkelte korrektioner" og et andet blev "tiltrådt med de faldne bemærkninger."

Det er ikke muligt ud fra det materiale, der er gennemgået, at se om ændringer i forbindelse med vedtagelsen af forslagene skyldes politiske ønsker, eller om de evt. skyldes, at der fra forvaltningens side er gjort opmærksom på forglemmelser eller fejl. Tilsvarende kan ikke ses hvilke politiske retningslinjer, der evt. er fastlagt for forvaltningens udarbejdelse i de – fleste – tilfælde, hvor forslaget er vedtaget i enighed uden ændring.

1.2.3 Hovedparten af lokalplaner kræver tilladelse eller dispensation efter anden lovgivning

Ifølge redegørelserne er der ca. 100 lokalplaner, svarende til godt 50 %, hvor der er behov for tilladelse eller godkendelse i forhold til anden lovgivning. Hypotesen er således kun delvis bekræftet. Hovedparten af disse, godt 60 lokalplaner, vedrører en eller flere bestemmelser i naturbeskyttelsesloven, ca. 55 kræver tilladelse til ophævelse af landbrugspligten og ca. 40 er omfattet af bestemmelser i jordforureningsloven. Bortset fra ophævelse af landbrugspligten er der i de fleste tilfælde tale om detaljer. Herudover er der i en del redegørelser orienteret om, at lokalplanområdet er omfattet af beskyttelsesbestemmelser vedrørende fortidsminder og kirkeomgivelser samt Natura 2000-områder mv., uden at disse beskyttelseshensyn anfægtes af lokalplanen.

1.2.4 En række muligheder i planloven udnyttes sjældent

De helt basale emner som bestemmelser om anvendelse, veje, bebyggelsesregulerende bestemmelser mv. behandles i alle de undersøgte lokalplaner. Hypotesen er, at en række øvrige muligheder for regulering sjældent udnyttes. Der er undersøgt følgende:

Alternative lokalplanforslag: Det fremgik af kommuneplanlovens § 21, stk. 1, at kommunalbestyrelsen kan offentliggøre alternative forslag. Ifølge bemærkningerne til planloven er denne mulighed fortsat til stede, selv om det ikke fremgår direkte af lovbestemmelserne. (ABB, s. 234). I ingen af de undersøgte lokalplaner er denne mulighed udnyttet.

Bemyndigelse af grundejerforening: I lokalplanvejledningen peges på, at hvis der er intentioner om at bemyndige en grundejerforening til efter planlovens § 21, stk. 1 at dispensere fra planen, kan der oplyses om det i redegørelsen. (LPV, 2.13.2). Der er i ca. 50 tilfælde bestemmelser om oprettelse af grundejerforening, men ingen har oplysning om intentioner om en sådan bemyndigelse. (Se 4.5.6).

Beplantningens tilladte højde: Ifølge lokalplankatalogets nr. 9 kan der fastsættes bestemmelse om beplantningens tilladte højde. Uden en særskilt registrering er det indtrykket, at denne mulighed kun er udnyttet i ganske få tilfælde.

Bonusvirkning ved landzonelokalplan: I 25 af de undersøgte lokalplaner opretholdes arealerne i landzone. Her er muligheden for bonusvirkning udnyttet ved 17 men ikke ved 8. (Se 4.5.9).

Grundarealet: Ifølge BR08 skal en forholdsmæssig andel af et sikret fællesareal medregnes grundarealet ved beregning af bebyggelsesprocenten, med mindre kommunalbestyrelsen i det enkelte tilfælde beslutter andet. En sådan beslutning kan indgå i lokalplanen. Denne mulighed er kun set udnyttet i en lokalplan.

Lavenergibebyggelse: Ifølge lokalplankatalogets nr. 22 kan der stilles krav om, at ny bebyggelse skal opføres som lavenergibebyggelse. Denne mulighed er udnyttet i 30 lokalplaner, svarende til 15 %. (Se 4.5.8).

Mindretalsudtalelse: Ifølge planlovens § 24, stk. 2 kan ethvert medlem af kommunalbestyrelsen forlange at få sin afvigende mening vedrørende planforslaget tilført beslutningsprotokollen og offentliggjort sammen med forslaget tillige med en kort begrundelse. Denne mulighed er kun udnyttet ca. 1/3 af de – ret få – tilfælde, hvor der har været mindretal ved vedtagelsen af forslaget.

Regnvandsopsamling: Ifølge lokalplankatalogets nr. 25 kan etablering af anlæg til opsamling af regnvand til brug ved toiletskyl og tøjvask i maskine stilles som betingelse for ibrugtagningen af ny bebyggelse. Bestemmelsen, der kom ind i planloven i 2008, er ikke set anvendt i de undersøgte lokalplaner.

Servitutter: Ifølge lokalplankatalogets nr. 16 kan tilstandsservitutter fjernes gennem bestemmelser i en lokalplan. Denne mulighed er kun udnyttet i ca. 30 lokalplaner. (Se 4.5.7).

Sikkerhedsstillelse: Når der efter ønske fra en grundejer overføres et areal fra landzone til byzone med henblik på udførelse af et bygge- eller anlægsarbejde, kan kommunalbestyrelsen efter planlovens § 13, stk. 4 kræve, at ejeren stiller sikkerhed for kommunens eventuelle overtagelse af ejendommen efter planlovens § 47. Der er ikke registreret tilfælde med oplysning om, at denne mulighed er udnyttet. (Se 4.2.6).

Udbygningsaftale: Ifølge planlovens § 21 b kan kommunalbestyrelsen indgå udbygningsaftale om infrastrukturen med en grundejer. Der er ikke registreret oplysninger om, at der er indgået sådanne udbygningsaftaler. Derimod er registreret ca. 10 tilfælde, hvor der er oplysninger om forudsatte anlæg uden for lokalplanens område, som tyder på, at der kunne have været anledning til at indgå sådanne udbygningsaftaler. (Se 4.5.3).

Vejudlæg: Ifølge privatvejslovens § 43 skal en (kommende) privat fællesvej ikke udlægges efter reglerne i privatvejsloven, hvis vejen er endeligt fastlagt i en lokalplan. I hovedparten af de undersøgte lokalplaner er vejudlæg angivet som "i princippet som vist på kortbilaget" eller lignende. Herved er vejen næppe "endeligt fastlagt".

Det kan på grundlag af ovenstående konstateres, at hypotesen om at en række muligheder i planloven sjældent udnyttes, er bekræftet.

1.2.5 Hovedparten af lokalplaner har bestemmelser til varetagelse af bebyggelsens udformning (arkitektonisk kvalitet mv.)

Halvdelen af de undersøgte lokalplaner har detaljerede bestemmelser om bebyggelsens ydre udformning. Herudover er der i yderligere ca. 12 lokalplaner udtrykt intentioner om arkitektonisk kvalitet, som dog alene er kommet til udtryk i hensigtserklæringer eller upræcise bestemmelser. Hypotesen er således kun delvis bekræftet.

1.2.6 Samspillet med byggeretsregler mv. i BR08 er i mange tilfælde uklar

Ifølge BR08 defineres ½ etage som = 1 etage. Der kan derfor opstå tvivl ved anvendelse af betegnelsen, hvis ikke byggemulighederne er præciseret nærmere. Det gælder for 27 af de undersøgte lokalplaner. Se 5.8.4.

Ifølge BR08 skal bebyggelsesprocenten beregnes for den enkelte ejendom. Det er ikke opfyldt i 6 lokalplaner, hvor bebyggelsesprocenten er angivet for et område eller delområde som helhed. Der er også tilfælde, hvor der er forbud mod udstykning af en planlagt tæt lav boligbebyggelse, hvilket er i strid med byggelovens § 10 A.

Herudover er der en vis usikkerhed med hensyn til fastsættelse af bestemmelser om skelafstand og skrå højdegrænseplan, bestemmelser om opholds- og parkeringskrav, krav til tekniske installationer og støjniveau i en bolig, ret til erhverveudøvelse i forbindelse med en bolig, krav i forbindelse med ansøgning om byggetilladelse mv. Se 5.8.4, 5.8.5, 5.9.3, 5.9.4 og 5.10.2.

Hypotesen må således betragtes som bekræftet.

1.2.7 Der er mange formelle fejl i størstedelen af lokalplaner.

Der er i alt registreret ca. 1375 bestemmelser, der kan karakteriseres som ulovhjemlede, upræcise, overflødige eller på anden måde problematiske. Det svarer til ca. 7 i gennemsnit pr. lokalplan. I 10 lokalplaner er der kun registreret fra 0 til 2 af sådanne bestemmelser. Hypotesen er således bekræftet. Se kapitel 5.

1.3 De næste faser

I næste fase undersøges følgende hypoteser:

- Den offentlige fremlæggelse medfører i langt de fleste tilfælde kun mindre, detailbetonede ændringer ved den endelige vedtagelse.
- Der foretages sjældent supplerende høring forud for vedtagelse af ændringer.
- Den politiske behandling af indsigelser følger helt overvejende forvaltningens indstilling.

I den sidste fase undersøges følgende hypoteser, som er knyttet til realiseringen:

- Langt størstedelen af projekterne er påbegyndt realisering inden to år efter vedtagelse af lokalplanforslaget.
- Gennem lokalplanlægning gøres generelt en stor indsats for formidling af planlægningen, dog skæmmet af brug af ulovhjemlede og uklare bestemmelser.

1.4 Undersøgelsens metode

Der er tale om en empirisk undersøgelse, baseret på dels analyse af konkrete lokalplaner fra samtlige kommuner i Danmark, dels kommunale dagsordener til kommunalbestyrelsesmøderne, hvor lokalplanerne behandles. I den sidste fase vil blive suppleret med kontakt til kommunerne vedrørende stadiet for realisering. De opstillede hypoteser samt analyser og vurderinger er baseret på mange års erfaring med lokalplanlægning i teori og praksis.

Det er valgt at undersøge de to nyeste lokalplaner fra hver kommune på en tilfældig dato (11. 05. 2009) på planlisten på PlansystemDK. Det har været ud fra en forventning om, at det vil være tilstrækkeligt til at give en repræsentativt billede af lokalplanlægningen samtidigt med, at antallet ikke er større, end det vil være overkommeligt og overskueligt at gennemgå dem. Ved at undersøge to forslag fra hver kommune frem for et større antal fra færre kommuner forventes, at det vil give det bedste billede af den samlede lokalplanlægningen i Danmark, samtidigt med at det giver mulighed for at sætte registrerede data i relation til kommunestørrelse.

Da der på datoen for udvælgelsen var flere kommuner, hvorfra der kun var en enkelt – i nogle tilfælde ingen – lokalplanforslag, har det været nødvendigt at supplere med endeligt vedtagne lokalplaner. Undersøgelsen omfatter derfor 170 forslag og 26 endeligt vedtagne lokalplaner.

Det har været overvejet om der i tilfælde, hvor de nyeste lokalplanforslag var for områder med samme hovedanvendelse, skulle vælges et andet forslag for at opnå større bredde i undersøgelsesmaterialet fra den

pågældende kommune. Det blev imidlertid besluttet at fastholde princippet om de to nyeste lokalplanforslag i forventning om, at anvendelsesmæssige sammenfald dels vil være af begrænset omfang, dels at tilvejebringelsesprocessen kan være forskellig, selv om der er tale om to lokalplaner med samme hovedanvendelse.

Det har vist sig, at der for de undersøgte lokalplaner for 12 kommuner er emnemæssigt sammenfald, når det drejer sig om den generelle hovedanvendelse (jf. skema 1, afsnit 4.2.1). Ved den mere differentierede anvendelse (jf. skema 8, afsnit 4.3.3) er der kun sammenfald i 9 tilfælde, hvoraf der ved det ene er tale om forskellige lokalplantyper (jf. skema 7, afsnit 4.3.2).

De undersøgte lokalplaners hovedanvendelse er sammenholdt med de øvrige planforslag på planlisten den 11. maj 2009. Se skema 1 og 2 i afsnit 4.1.3. Det ses her, at hovedanvendelsen af de undersøgte forslag og planer procentvis svarer til de øvrige lokalplanforslag på planlisten og planlisten ½ år senere, med de afvigelser der uundgåeligt vil være i en sådan stikprøve. Det vurderes derfor, at udvælgelsesmetoden er holdbar til at give et billede af lokalplanlægningen i Danmark i perioden 2009-2011.

Oplysningerne fra PlansystemDK er suppleret med oplysninger fra kommunernes hjemmesider (dagsordener til byrådsmøder) vedrørende eventuelle mindretal, forudgående offentlighed og krav om sikkerhedsstillelse mv.

De data, der kan bearbejdes statistisk, er sat ind i en database, så de kan sammenholdes med senere undersøgelser. På grund af en tidsmæssig forskydning mellem udarbejdelse af rapporten og indtastning i databasen er der foretaget en manuel sammentælling af en række oplysninger. Forskellige spørgsmål vedrørende lokalplanbestemmelsernes legalitet er behandlet på grundlag af notater, der er gjort i forbindelse med gennemlæsningen samt underbygget med citater af eksempler på bestemmelser.

De emner, der undersøges, er valgt på grundlag af erfaringer fra tidligere undersøgelser (se kapitel 2), en forundersøgelse samt erfaringer med lokalplanlægning i teori og praksis. Gennemgangen af lokalplanerne har givet anledning til at supplere med registrering af formålsbestemmelser, der (formentlig) har utilsigtet bindende virkning (afsnit 5.3) samt gøre notater om iagttagelser, der ikke er registreret systematisk.

Det er valgt at foretage en konkret undersøgelse af et udvalg af lokalplaner frem for en spørgeskemaundersøgelse. Herved vil undersøgelsen omfatte alle udvalgte lokalplaner, hvilket ikke kan forventes ved en spørgeskemaundersøgelse (se fx pkt. 2.1.5). En interviewundersøgelse af tilsvarende omfang vil være for ressourcekrævende og desuden ikke mulig vedrørende centrale spørgsmål.

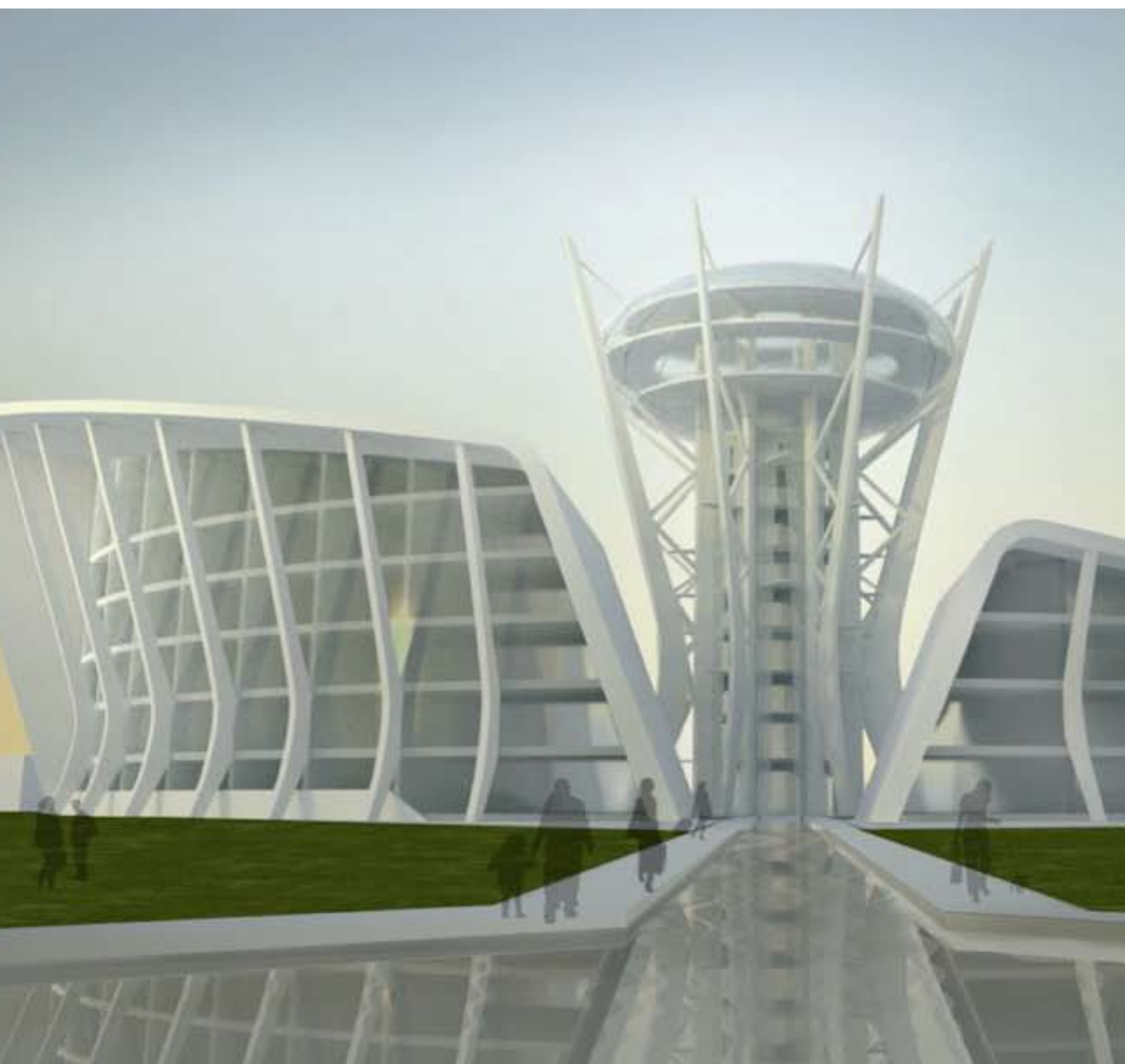
Der vil uundgåeligt være en vis subjektivitet i vurderingen ved, at den er foretaget af en enkelt person. Synspunkterne er underbygget med konkrete eksempler og subjektiviteten er anderledes, men samlet næppe større, end hvis et stort antal planlæggere skulle udfylde spørgeskemaer eller svare på spørgsmål i direkte interview. Hertil kommer, at en undersøgelse af lokalplanbestemmelsernes legalitet ikke vil være mulig ved hverken en spørgeskema- eller interviewundersøgelse.

Den mest subjektive del af undersøgelsen består i en vurdering af formidling af lokalplanernes indhold over for borgerne. Denne del har – i modsætning til de andre dele af undersøgelsen – den svaghed, at den er foretaget af en person med mange års erfaring med lokalplanlægning i teori og praksis. Heller ikke denne del vil dog kunne foretages ved spørgeskema- eller interviewundersøgelse rettet mod kommunerne.

Som helhed kan undersøgelsesmetoden karakteriseres som en planlægningsindgang til lokalplanlægning i praksis og rapporten er præget af primært at være rettet mod planlæggere, der udarbejder lokalplaner.

2

UNDERSØGELSER OG DEBAT



2.1 Undersøgelser mv.

2.1.1 Efterlysning af mere viden

Umiddelbart forud for lokalplanens 10-års jubilæum havde tidsskriftet Byplan i 1986 et temanummer om denne plantype (Byplan 4, 1986). I lederen konstaterede tidsskriftets redaktør, Arne Gaardmand, at "vi er på herrens mark, når der skal siges noget om, hvordan lokalplanerne bliver modtaget og hvordan de virker i praksis." Han sluttede artiklen med at spørge:

"Hvor mange lokalplaner er der egentlig? Hvordan fordeler de sig på kommuner og amtskommuner? Hvad indeholder de især bestemmelser om? Hvordan opfatter borgerne lokalplanarbejdet? Hvor mange indsigelser fremkommer, hvor mange afvises og hvor mange er med til at ændre planerne? Hvornår fremkommer der analyser af, hvordan lokalplanerne virker i praksis – her snart 10 år efter, at plantypen så dagens lys. Alle har hårdt brug for dem."

Antallet af lokalplaner, fordeling på kommuner og den planlagte hovedanvendelse kan man nu finde oplysninger om i PlansystemDK. Men selv om der nu er gået yderligere 23 år, er det begrænset, hvad der findes af analyser af en række andre spørgsmål vedrørende lokalplanlægning i praksis.

I de følgende afsnit er redegjort for de undersøgelser, der er iværksat eller foretaget efter, at Arne Gaardmand stillede spørgsmålet. Endvidere er redegjort for artikler om og vejledninger i lokalplanlægning.

2.1.2 Lokalplanlægning i Danmark

AAU i samarbejde med Landsplanafdelingen, Miljø- og Energiministeriet, ved Christian Aunsborg et al., 1. delrapport, Design, 1995. Projektets formål er: "at bringe den aktuelle viden om lokalplanlægningens faktiske og mulige funktion som arealforvaltningsinstrument et stykke videre gennem en kortlægning af et repræsentativt udsnit af de hidtil udarbejdede lokalplaner."

Undersøgelsen omfatter en lang række emner i samtlige lokalplaner i 23 udvalgte kommuner. Lokalplanerne opdeles i følgende typer:

- *Projekt-/realiseringslokalplan:* Lokalplanen er udarbejdet for at virkeliggøre et konkret byggeri/anlæg/udstykningsplan, der enten foreligger som et færdigt udarbejdet projekt eller hvor lokalplanen i sig selv udgør et "projekt" for mere eller mindre omfattende til- eller nybyggeri.
- *Vedtægts-/bevarings-/administrationslokalplan:* Lokalplanen er udarbejdet for at styre anvendelse/byggeri i et (stort set) udbygget område – f.eks. bevaringsbestemmelser o.lign. samt bestemmelser i gamle byplanvedtægter.
- *Ramme-/planlægningslokalplan:* Lokalplanen er udarbejdet for at fastlægge en overordnet struktur i et givet område, mens realiseringen vil kræve konkretisering i en ny (projekt-)lokalplan.
- *Temalokalplan:* Lokalplanen er udarbejdet for at regulere et bestemt tema/emne, evt. gældende for hele kommunen – f.eks. stier eller højspændingsanlæg.

Bemærkninger til typologien

Opdelingen i typer er vurderet ud fra de lokalplaner, der blev gennemgået i forundersøgelsen, og der blev her konstateret et behov for en mere nuanceret opdeling.

Typen "projekterings-/realiseringslokalplan" er for bred og omfatter i praksislokalplaner der:

- 1. udarbejdes på grundlag af konkrete projekter,*
- 2. udarbejdes som led i planlægning af nye byområder,*
- 3. tager sigte på omdannelse af eksisterende byområder.*

Behovet for en yderligere opdeling underbygges også af, at måske op til 94 % af lokalplanerne synes at kunne placeres i kategorien "projekterings-/realiserings-lokalplan" (se neden for pkt.2.1.3 og 2.1.5).

Vedtægts-/bevarings-/administrationslokalplan har for første og sidste leds vedkommende ikke været velegnede til at karakterisere de undersøgte lokalplaner.

"Ramme-/planlægningslokalplaner" er det mere præcist betegne som "rammelokalplaner", som er en klart defineret type. "Planlægningslokalplaner" er upræcis, bl.a. fordi der er – eller gerne skulle være – et planlægningsindhold i alle lokalplaner.

"Temalokalplan" og "bevaringslokalplan" er således de eneste af de nævnte betegnelse, der er brugt direkte i den aktuelle undersøgelse.

2.1.3 Nye medier i lokalplanlægningen

Lars Bodum, Phd-afhandling, AAU, 1999. Afhandlingens hovedsigte var at undersøge brugen – og muligheder for brug – af informationsteknologi i lokalplanlægningen. I afhandlingen refereres til ovennævnte typologi af lokalplanerne og oplyses, at en undersøgelse af ca. 1500 lokalplaner viser, at 94 % indeholder elementer, der må karakterisere dem som projektlokalplaner på den ene eller den anden måde. Det oplyses i øvrigt følgende af særlig interesse for den aktuelle undersøgelse:

- Det er generelt meget få lokalplaner, der bliver udsat for forudgående offentlighed.
- Muligheden for at fremlægge alternative lokalplanforslag bliver sjældent brugt.
- Muligheden for at få en mindretalsudtalelse med forslaget bruges oftere.

Afhandlingens primære fokusområde er, hvordan informationsteknologien og Internettet vil medføre, at lokalplandokumenterne i de kommende år skifter karakter fra at være beregnet til udskrift på papir til at være digitale kopier med øgede muligheder for interaktivitet. Det konkluderes bl.a.:

at brugen af digitale teknikker til bearbejdning af kort og planer er steget kraftigt,

at der ikke sker en tilstrækkelig visualisering af lokalplanens bestemmelser, samt

at der mangler en helt generel undersøgelse af lokalplanernes indhold og virkning, fx kvaliteten af lokalplanerne.

Bemærkninger

Der er i de sidste 10 år – og især i de allerseneste år – sket en meget kraftig udvikling i brugen af informationsteknologi i lokalplanlægningen. Mange lokalplaner indeholder både fotos af eksisterende forhold og visualisering af de omhandlede projekter. Også muligheden for brug af farver er i mange tilfælde anvendt til at gøre kortbilagene lettere at forstå.

På PlansystemDK er lokalplanerne i pdf-format, og det kan ikke ses (og er ikke undersøgt) om muligheder for interaktivitet er udnyttet på kommunale hjemmesider, men der er dog ikke noget, der tyder på det.

Se afsnit 4.2.2 vedr. forudgående offentlighed, pkt. 1.2.4 vedr. fremlæggelse af alternative forslag og pkt. 1.2.2 vedr. mindretalsudtalelser.

2.1.4 Fornyelse af planlægningen

Et projekt iværksat af Fonden Realdania i samarbejde med Skov- og Naturstyrelsen, Miljøministeriet, 2004-2006. Projektet omfattede bl.a. følgende undersøgelser og debathæfter.

2.1.5 En lokalplanundersøgelse, 2005

Skov- og Naturstyrelsen/Dansk Byplanlaboratorium. En undersøgelse af lokalplanværktøjet, tidsforbrug i lokalplanlægning og regulering af arkitektonisk kvalitet i lokalplanen.

Undersøgelsen omfattede udvalgte lokalplaner i 23 kommuner (ud af 31 spurgte) og 328 lokalplaner (ud af 492 udvalgte). Undersøgelsen fokuserede på tidsforbruget og muligheder for regulering af arkitektonisk kvalitet. Der er endvidere undersøgt baggrunden for udarbejdelse af lokalplanerne samt ændringer efter den offentlige fremlæggelse. Undersøgelse var baseret på spørgeskemaer, og der gøres i et evalueringsafsnit opmærksom på forskellige usikkerhedsmomenter (bl.a. forståelsesmæssige) ved sådanne undersøgelser.

Opdelingen i lokalplantyper var baseret på samme typologi, som i "Lokalplanlægning i Danmark" (pkt. 2.1.2) og med følgende resultat:

Type	Antal	%
Projekt/realiseringslokalplan	257	78,4
Vedtægts-/bevarings-/administrationslokalplan	37	11,3
Ramme-/planlægnings-/udviklingslokalplan	27	8,2
Temalokalplan	6	1,8
Ved ikke / ikke svaret	1	0,4
Total	328	100

Undersøgelse af baggrunden for udarbejdelsen resulterede i følgende:

Baggrund	Antal	%	% af alle
Lokalplanpligt	238	46	73
Kommunalt ønske	146	28	45
Ejerønske	112	22	34
Borgerønske	12	3	4
Krav fra andre myndigheder	7	1	2
Total	515	100	157

Det ses at der i de fleste tilfælde var angivet mere end en årsag til udarbejdelsen.

Undersøgelse omfattede også tidsforbruget ved tilvejebringelse af lokalplanerne. Det konkluderes, at kun i en syvende del af de lokalplaner der indgår i undersøgelsen, har den politiske ledelse givet udtryk for, at planprocessen tog for lang tid. Kritikken har her været specielt udtalt for de lange planprocesser.

Undersøgelsen viste også, at regulering af arkitektonisk kvalitet er et centralt – og vanskeligt - emne i lokalplanlægningen. I 41 % af tilfældene, hvor det har været ønskeligt at regulere arkitektoniske elementer, er det oplevet som problematisk.

Bemærkninger

Se bemærkninger til afsnit 2.1.2 vedr. opdeling i typer og 4.2.1 vedr. baggrund for udarbejdelsen, hvor der i den igangværende undersøgelse også indgår behov for revision af plangrundlaget og inddragelse i byzone/sommerhusområde. Derimod gav forundersøgelsen ikke anledning til at undersøge, om udarbejdelsen er sat i gang efter ønske fra borgerne. Der er heller ikke observeret lokalplaner, der er iværksat efter ønske fra borgere, som ikke som grundejere eller developere havde interesse i udarbejdelsen.

Med hensyn til tidsforbrug vil i næste fase blive undersøgt, hvor lang tid der går fra vedtagelse og offentliggørelse af forslag til lokalplan til den endelige vedtagelse finder sted. Problemstillinger vedrørende regulering af arkitektonisk kvalitet behandles i afsnit 4.5.1 og 7.4.

2.1.6 Lokalplanlægning og byggesagsbehandling

Delforprojekt 4. Undersøgelsen er baseret på samtaler med repræsentanter for 17 kommuner samt en repræsentant for et større investeringsselskab. Endvidere er anvendt data fra ovennævnte lokalplanundersøgelse.

Rapporten har primært karakter af diskussionsoplæg som led i at nå frem til forslag til mulige ændringer af planloven samt mulige ændringer af plankulturen.

Det oplyses, at Miljøministeriet i 2005 har lavet en opgørelse af de seneste 3½ års lokalplaner, som viser, at der udarbejdes lidt mere end 1000 lokalplaner årligt. Variation mellem de enkelte kommuner spænder fra 2 kommuner, der ingen lokalplaner har lavet, til de mest aktive kommuner, der har lavet hen mod 40 lokalplaner årligt.

Det konkluderes, at planlovens nuværende regler i store træk fungerer tilfredsstillende. Under anbefalinger om mulige ændringer af planloven nævnes, at kvaliteten i retssikkerheden og forvaltningsgrundlaget skal fastholdes.



2.1.7 Lokalplanen – skal den kunne mere?

Debathæfte 3, 2006. Debathæftet redegør for forskellige kommunale erfaringer og diskuterer bl.a. mulighed for mere fleksibilitet i lokalplanprocedurerne samt varetagelse af byøkologi og miljøkrav i lokalplaner. Det konstateres, at retssikkerheden er en del af planlægningens arvesølv, og at lokalplanen er central for retssikkerheden for borgere og bygherrer.

2.1.8 Kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen

Afsluttende rapport – juni 2006. Rapporten samler op på projektets analyser og debat og med bl.a. følgende udsagn: "Lokalplanen anses som et godt redskab, som der er stort ejerskab til i kommunerne, men der er behov for erfaringsudveksling, specielt om hvor detaljeret bestemmelserne i lokalplanen skal være." Rapporten indeholder overvejelser om mulige ændringer af planloven, hvoraf nogle senere kom til udtryk i forskellige ændringer af planloven under overskriften "Bypolitik", der blev vedtaget i 2007.

Bemærkninger

Ovennævnte tre rapporter har medvirket til, at der i den aktuelle undersøgelse bl.a. fokuseres på lokalplanbestemmelsernes legalitet. .

2.2 Artikler

2.2.1 Lokalplanens mange ansigter

- spillet om lokalplanens funktion. Stig Enemark, Byplan 6, 1986. Artiklen lægger op til debat om lokalplanens faktiske og mulige funktion, og der beskrives følgende typer: Vedtægtslokalplan, Projektlokalplan, Retningsgivende lokalplan, Rammelokalplan, Temalokalplan samt Dispensationslokalplan. Endvidere blev spurgt til muligheder for at gøre lokalplanlægningen mere planlægningsorienteret.

Artiklen affødte kun et enkelt debatindlæg, fra Arne Post, Byplan 1, 1987, der mente, at artiklens indhold var for teoretisk og pegede på, at "projektlokalplaner" bl.a. omfatter kommunale bebyggelses- og udstykningsplaner, hvor udarbejdelse af lokalplanen er et led i planlægningsarbejdet. Det er Stig Enemark, Byplan 2, 1987, enig i, men mener, at disse planlægningsmæssige overvejelser og løsninger ikke fremtræder argumenteret i lokalplanen – de er ikke synlige.

2.2.2 Enebærhegnet – et bidrag til lokalplanlægningens praksis

Dennis Lund, Byplan 4, 1989. Med udgangspunkt i en konkret lokalplan redegøres for overvejelser om lokalplanens detaljeringsgrad og efterfølgende administration. Der peges bl.a. på, at projektbaserede lokalplaner langtfra

altid blot er et stykke kalkérpapir for bygherrens projekt samt på, at formålsparagraffen bør blive en langt mere fyldig og sproglig sammenhængende tekst.

2.2.3 Forenkling og fornyelse?

En undersøgelse af lokalplaner. Arne Post, Byplan 2, 1999. Artiklen er baseret på en gennemgang af godt 60 lokalplaner fra 15 kommuner med fra 40.000 til knap 500.000 indbyggere. Det konstateres, at anvendelse af ulovhjemlede kompetencenormer er udbredt, og at lokalplanerne indeholder mange andre ulovhjemlede og upræcise bestemmelser. Artiklens afsluttende efterlysning af debat resulterede ikke i indlæg i Byplan.

2.2.4 Anmeldelse af en lokalplan

Arne Post, Byplan 6, 1999. Anmeldelsen handler om en lokalplan, der var blevet underkendt af Naturklagenævnet. (Se NKO 193).

2.2.5 Om lokalplanværktøjet

Dennis Lund, Byplan 6, 1999. Artiklen er et supplement til ovenstående anmeldelse og reflekterer over, hvilke veje der måske er til fornyelse af lokalplaninstrumentet.

2.2.6 Brug lokalplaner til det de er gode til

Arne Post, Byplan 04/2001. I artiklen gives en række eksempler på dels ulovhjemlede bestemmelser, dels uudnyttede muligheder for at støtte intentioner om varetagelse af byøkologi i lokalplaner.

2.2.7 Planlovens begrænsninger for det bæredygtige

Solveig Øster, Byplan 04/2001. Der redegøres for, hvad der kan reguleres i lokalplaner, og for hvorfor en række eksempler på ulovhjemlede lokalplanbestemmelser ikke er holdbare.

2.2.8 Servitutter i stedet for lokalplan

Michael Tophøj Sørensen, Byplan 04/2001. Artiklen tager udgangspunkt i lokalplanernes begrænsninger og redegør for muligheder for at opnå det ønskede gennem servitutter.

2.2.9 Lokalplaner og arkitektonisk kvalitet

Arne Post, Arkitekten 05-2001. Artiklen fokuserer på vanskelighederne ved at fremme arkitektonisk kvalitet i lokalplaner uden brug af ulovhjemlede kompetencenormer. Der skitseres to modeller, som begge rummer vanskeligheder: 1) Man kan fastsætte præcise og entydige bestemmelser og være åben over for at give dispensation. 2) Man kan fastsætte mere åbne bestemmelser og være indstillet på at nedlægge § 14-forbud og præcisere bestemmelserne i en ny lokalplan.

2.2.10 Lokalplanens endeligt?

Dennis Lund, Byplan 1, 2002. Tidsskriftets redaktør udtrykker i en leder undren og beklagelse over, at der kun var kommet reaktion fra 2-3 kommuner på en henvendelse til ca. 25 kommuner om bidrag til et temanummer om best practice inden for lokalplaner. Intentionen om et sådant temanummer blev ikke realiseret.

2.2.11 Hver fjerde bestemmelse i lokalplanerne er problematisk

Peter Seerup og Kristian Brandsager, Byplan 5/6 2002. Artiklens overskrift og hovedbudskab er baseret på et afgangprojekt ved landinspektørstudiet, som bygger på en gennemgang af 472 lokalplaner fra 7 middelstore kommuner. Artiklens konklusion, som kommer til udtryk i overskriften, er baseret på konstatering af et stort antal ulovhjemlede kompetencenormer samt upræcise og skønsmæssige bestemmelser. Det konstateres også, at ministeriets vejledninger ikke har haft den fornødne effekt.

2.2.12 Planlovens sværvægter

Vibeke Meyling, Byplan Nyt 2, 2003. Interview med arkitekt Erling Sonne om erfaringer med lokalplanlægning for Ribe Kommune. Det skal bemærkes, at den lokalplan, der refereres til i artiklen, indeholder mange kompetencenormer samt udefinerede alternativer.

2.2.13 Den gode lokalplan

Lene Dokkedal og Thina Walin, Byplan 6/2004. I artiklen opridses forskellige krav til "den gode lokalplan", og der redegøres for udvikling af et værktøj, som skal gøre det lettere at udarbejde lokalplaner.

2.2.14 Lever lokalplanerne op til planloven?

Arne Post, Landinspektøren 1, 2005. Artiklen er baseret på gennemgang af en række lokalplaner fra kommuner med 40.000 indbyggere eller derover og udarbejdet i 2000 eller senere. Der bringes en række eksempler på brug af ulovhjemlede lokalplanbestemmelser, som spænder fra enkelte uheldige bestemmelser i en ellers lovhemlet lokalplan, til centrale mangler, der rejser tvivl om, hvorvidt lokalplanen indeholder de nødvendige nærmere bestemmelser om det, som lokalplanen har til formål at regulere. De konstaterede problematiske bestemmelser svarer til dem, der blev beskrevet i artiklen i Byplan i 1999. (Se pkt. 2.2.3).

2.2.15 Godkendelsesordning og lokalplan

Line Hvingel og Michael Tophøj Sørensen, Byplan 04/2007. Artiklen gennemgår problemstillingerne ved en godkendelsesordning i tilknytning til en lokalplan, der i de senere år har vundet en vis udbredelse i kommunerne. Efter en gennemgang af forskellige former for retssikkerhed redegøres for hvilke krav der – ud fra hensyn til retssikkerheden – skal opfyldes, hvis en godkendelsesordning skal kunne anvendes i tilknytning til lokalplaner.

2.2.16 Ny lokalplanvejledning!

Solveig Øster og Arne Post, Teknik & Miljø, 4, 2007. Præsentation af udkast til vejledning og eksempelsamling om lokalplanlægning.

2.2.17 Vejledning og eksempelsamling

Solveig Øster og Arne Post, Byplan 4/2007. Overvejelser om forskellige principielle spørgsmål som led i præsentation af udkast til lokalplanvejledning og eksempelsamling.

2.3 Vejledninger mv.

2.3.1 Lokalplanvejledning 1989

Planstyrelsen, Miljøministeriet, 1989. Lokalplanvejledningen erstattede bl.a. Vejledning om lokalplaners indhold, 1976. I tre indledende kapitler redegøres for: Lokalplaner og deres anvendelsesområde, Borgerinddragelse og procedure samt Form og formidling. Herefter er der en række eksempler på formulering af lokalplanbestemmelser for forskellige områdetyper.

2.3.2 Vejledning om planloven 1996

Landsplanafdelingen, Miljø- og Energiministeriet, 1996. Vedrørende lokalplanlægning behandles de formelle regler for lokalplanpligt, indhold og retsvirkninger mv.

2.3.3 Lokalplanvejledning – Bevarende lokalplanlægning

Skov- og Naturstyrelsen i samarbejde med Landsplanafdelingen, Miljø- og Energiministeriet, 1998. Vejledningen beskriver en planlægningsmetode samt eksempler på bevarende lokalplaner.

2.3.4 Lokalplanvejledning - Landsby med jordbrugsparceller

Landsplanafdelingen, Miljø- og Energiministeriet, 2000. Vejledningen indeholder eksempler på udformning af lokalplaner for landsbyer med jordbrugsparceller. Det var intentionen, at den skulle indgå i en serie af vejledninger, der efterhånden skulle supplere og erstatte lokalplanvejledningen fra 1989.

2.3.5 Vejledning om lokalplanlægning for husbåde til helårsbeboelse

Skov- og Naturstyrelsen, Miljøministeriet, 2005. Vejledningen indeholder definition på husbåde, hvad en lokalplan for husbåde kan og skal regulere, samt forhold vedrørende indhold, retsvirkning og tilvejebringelse.

2.3.6 Vejledning om lokalplanlægning

By- og Landskabsstyrelsen, Miljøministeriet, oktober 2009. En høringsudgave har kunnet ses på Høringsportalen siden foråret 2007. Vejledningen indeholder en gennemgang af lokalplaners indhold, tilvejebringelse og rets-

virksomheder, herunder lokalplanret og -pligt, dispensationsmuligheder mv., samt om hvad der skal redegøres for i tilknytning til en lokalplan. Vejledningen indeholder desuden afsnit om servitutter, klage og ekspropriation.

2.3.7 Lokalplanlægning for boligområder - Eksempelsamling

By- og Landskabsstyrelsen, Miljøministeriet oktober 2009. En høringsudgave har kunnet ses på Høringsportalen siden foråret 2007. Eksempelsamlingen indledes med et afsnit om, hvordan lokalplanlægning kan bidrage til en bæredygtig udvikling, og har herefter en række eksempler på formulering af lokalplanbestemmelser for boligområder mv.

2.3.8 Lov om planlægning med kommentarer

Ved Anne Birte Boeck, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002. Bogen indeholder kommentarer til planloven, herunder om lokalplanlægning. Siden udgivelsen er der bl.a. kommet en del tilføjelser til "lokalplankataloget".

2.4 Konklusion vedrørende tidligere undersøgelser mv.

En søgning på artikeldatabasen på bibliotek.dk bekræfter indtrykket fra en gennemgang af tidsskriftet Byplan fra Arne Gaardmands efterlysning i 1986 af, at forskning i og den faglige debat om emnet har været meget begrænset.

På baggrund af den betydning lokalplanlægning har for udviklingen i de enkelte kommuner, for retssikkerheden for de, der er berørt af en lokalplan, samt den politiske opmærksomhed nogle lokalplaner er genstand for, er det forbløffende, at emnet ikke har givet anledning til flere undersøgelser og mere faglig debat over så land en årrække, som der er tale om.

De manglende debatindlæg fra planlæggere skyldes måske – som Dennis Lund skrev i Byplan 1, 2002 – at "enten har man så travlt, at ingen i de berørte kommuner overhovedet har tid til at bidrage, eller også har man ikke noget at byde på?"

Og det begrænsede omfang af forskning skyldes måske, at emnet – måske på grund af blandingen mellem kreativ planlægning og jura - hidtil ikke har været fundet interessant for de uddannelsesinstitutioner, der beskæftiger sig med byplanforskning?

Der er imidlertid udsigt til at emnet vil blive bedre belyst i de kommende år. Parallelt med denne undersøgelse er der fra efteråret 2009, støttet af Innovations- og Forskningsstyrelsen, iværksat en undersøgelse på Aalborg Universitet af: "Lokalplaners virkeliggørelse, konsekvenser og samspil med anden regulering." Undersøgelsen er opdelt i 3 delprojekter: Lokalplaner og forholdet til anden regulering, Virkeliggørelse af lokalplaner samt Lokalplaners retlige konsekvenser for borgerne. Projektet vil overvejende anlægge et retligt perspektiv på de tre problemfelter og afsluttes i slutningen af 2011.

3

PLAN ELLER ENKELTSAGSBEHANDLING



3.1 Lokalplanen som plantype

Lokalplaner udarbejdes og vedtages på grundlag af kapitel 5 i planloven (lovbekendtgørelse nr. 1027 af 24. 09. 2009). Plantypen blev indført ved kommuneplanlovens ikrafttræden i 1977, og er en videreudvikling af byplanvedtægter, der blev udarbejdet på grundlag af byplanloven af 1938.

En lokalplan tilvejebringes af kommunalbestyrelsen og kan indeholde bestemmelser om fremtidig anvendelse, udformning af bebyggelse og ubebyggede arealer samt en lang række andre forhold, der fremgår af "lokalplan-kataloget" (planlovens § 15, stk. 2). Før gennemførelse af udstykninger eller bygge- og anlægsarbejder, der vurderes som "større", dvs. medfører væsentlige ændringer i det bestående miljø, har kommunalbestyrelsen pligt til at tilvejebringe en lokalplan, der indeholder "nærmere regler" herom. Det kræver også en lokalplan at inddrage et areal i byzone eller sommerhusområde, og hvis plangrundlaget skal revideres.

En lokalplan består af bestemmelser med tilhørende kortbilag og skal ledsages af en redegørelse for planens forhold til kommuneplanen og øvrig planlægning for området. Alle lokalplaner skal indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger. Det skal oplyses, om planens gennemførelse kræver tilladelse fra anden lovgivning. Der er særlige krav til indhold og redegørelse for lokalplaner, som åbner mulighed for butikker, for arealer i kystnærhedszonen og den kystnære del af byzonen, for områder som overgår til byformål eller sommerhusområde, byomdannelsesområder mv., samt for lokalplaner med tilknytning til en udbygningsaftale om infrastrukturen.

Kommunalbestyrelsen kan nedlægge et midlertidigt "§ 14-forbud" mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan.

En lokalplan har direkte retsvirkning for ejere, lejere og brugere af de ejendomme, som planen omfatter. Den medfører ikke handlepligt eller indskrænkning i den hidtil lovlige anvendelse af en ejendom, men er juridisk bindende for ændringer, der senere ønskes gennemført.

Da lokalplanen vedrører regulering af fremtidige forhold, giver den ikke grundlag for erstatning. Der kan under forskellige forudsætninger være overtagelsespligt, hvis en ejendom inddrages i byzone eller sommerhusområde, udlægges til offentlige formål eller har forbud mod nedrivning af bebyggelse.

Kommunalbestyrelsen kan dispensere fra en lokalplan, hvis det ikke er i strid med principperne i en lokalplan. Hermed menes primært planens formålsbestemmelser og de anvendelsesbestemmelser, som er fastlagt ud fra formålet.

I forbindelse med udarbejdelsen af et forslag til lokalplan skal tages stilling til, om der skal udarbejdes en *miljørapport* efter lov om miljøvurdering af planer og programmer, eller en redegørelse for *Vurdering af Virkninger på Miljøet*.

En lokalplan må ikke stride mod kommuneplanen og den overordnede planlægning. Miljøministeriets miljøcentre skal gribe ind, hvis et forslag til lokalplan er i strid med statslige interesser, og en statslig myndighed kan modsætte sig lokalplanforslag ud fra de særlige hensyn, myndigheden varetager. Der er ingen kontrol i øvrigt af, om lokalplanerne er i overensstemmelse med planloven, men retlige spørgsmål kan påklages til Naturklagenævnet (fra 2010: Natur- og Miljøklagenævnet).

Der indgår mange forskellige aspekter i udarbejdelse af en lokalplan:

- Der er tale om en kreativ proces, hvor der fastsættes rammer - som skal udfyldes af andre - for udformning af fysiske omgivelser.
- Der kan være betydelige økonomiske og politiske interesser bag formålet.
- En lokalplan kan direkte eller indirekte have betydning for udviklingen i en kommune, både på overordnet niveau og lokalt, herunder for naboer til lokalplanområdet.
- Lokalplanens indhold kan have konsekvenser for såvel visuelle som funktionsmæssige forhold, og skal afstemmes med andre arealinteresser og tekniske forsyningsanlæg mv.

- Lokalplanens bestemmelser er bindende for både kommunalbestyrelsen og de pågældende grundejere, og skal være juridisk holdbare.

Der er således tale om en kombination af kreativitet, teknik og jura, og udarbejdelsen kræver desuden forståelse for politiske og forvaltningsmæssige forhold samt evne til at formidle indholdet over for politikere og borgere.

Sammenfattende kan lokalplanen karakteriseres som en plantype, som er velegnet til at afklare forskellige interesser i et konkret område, og konkretisere kommunalbestyrelsens mål for byernes udvikling og omdannelse.

3.2 Kompetencenormer

Lokalplanens bestemmelser skal som altovervejende hovedregel udformes som forholdsnormer. Det betyder, at det skal kunne læses direkte i teksten, hvad der er tilladt og ikke tilladt på de ejendomme, der er omfattet af planen. (LPV, 1.4.3). Gennem vedtagelse af en lokalplan giver kommunalbestyrelsen en ejer ret til at udnytte sin ejendom indenfor de begrænsninger og muligheder, der fremgår af planens bestemmelser.

Naturklagenævnet har i en afgørelse gjort opmærksom på, at "kravet om, at en lokalplan skal indeholde nærmere regler for det mulige bygge- og anlægsarbejde ikke betyder, at lokalplanen skal indeholde så detaljerede bestemmelser, at den kun muliggør opførelse af et bestemt projekt." (NKO nr.193, Afgørelse af 20.9.99, j.nr. 97-33/700-0170).

Sådanne – rummelige - lokalplanbestemmelser kan være hensigtsmæssige i nogle situationer, men giver i andre friere muligheder for grundejere, end man fra kommunens side finder ønskeligt. Hertil kommer at det er vanskeligt i en lokalplan at give præcist og entydigt udtryk for en række forhold, bl.a. varetagelse af intentioner om arkitektonisk kvalitet i bebyggelsens ydre fremtræden, uden at bestemmelserne er knyttet til et konkret projekt.

Som det fremgår af kapitel 5 kan man i mange lokalplaner aflæse et spil mellem kravet i planloven om forudgående planlægning, og lokale ønsker om mulighed for efterfølgende enkeltsagsbehandling.

Det er en almindelig erfaring, at der kan opstå behov for ændringer efter, at planen er vedtaget. Det kan fx skyldes ændret efterspørgsel efter forskellige boligformer, eller at det projekt, lokalplanen er "skræddersyet" til, opgives. Det kan også skyldes, at planens bestemmelser er så snævre, at de forhindrer et ønsket projekt – eller så vide, at de åbner mulighed for et uønsket projekt. Derfor søger mange planlæggere at udforme lokalplanen, så den er åben og fleksibel samtidig med, at man fra kommunens side har mulighed for at præge det endelige resultat.

Mange af de undersøgte lokalplaner kan derfor ses som udtryk for, at kommunalbestyrelsen søger at opfylde lokalplanpligten samtidigt med, at den søger at holde muligheder åbne for - gennem konkret sagsbehandling - at kunne øve indflydelse på byggeriets udformning. Det kommer dels til udtryk i bestemmelser, der efterlader mulighed for fortolkning, dels i *kompetencenormer*.

En kompetencenorm defineres som en bestemmelse i en lokalplan, som giver kommunalbestyrelsen kompetence til - efter lokalplanens endelige vedtagelse - at godkende ændringer i forhold til lokalplanens bestemmelser. Bestemmelser om bevaring af eksisterende bebyggelse skal - med udtrykkelig hjemmel i lokalplankatalogets nr. 14 - formuleres som en kompetencenorm, så bebyggelsen kun med tilladelse fra kommunalbestyrelsen må nedrives, ombygges eller på anden måde ændres. Tilsvarende forudsætter lokalplanbestemmelser efter lokalplankatalogets nr. 19, om forbud mod større byggearbejder på eksisterende bebyggelse, at de udformes som kompetencenormer. (LPV 1.4.3).

Derimod er der ikke lovhjemmel til bestemmelser, som tager sigte på at give kommunalbestyrelsen kompetence til at foretage konkret enkeltsagsbehandling, ud over hvad der direkte kan aflæses af lokalplanens bestemmelser. Der er i praksis to hovedtyper af sådanne ulovhjemlede kompetencenormer:

1. Bestemmelser om, at udstykning eller bebyggelse mv. kun må ske efter kommunalbestyrelsens godkendelse, evt. på grundlag af en samlet plan. En sådan godkendelse kan kun ske gennem tilvejebringelse af en ny lokalplan. Ved klage til Naturklagenævnet kan sådanne krav medføre, at de pågældende dele af lokalplanen - eller planen som helhed - bliver kendt utilstrækkelig til at opfylde lokalplanpligten.
2. Bestemmelser om, at der med kommunalbestyrelsens (evt.: "særlige") tilladelse kan ske fravigelser fra lokalplanen. Sådanne bestemmelser giver ikke kommunalbestyrelsen kompetence til at fravige lokalplanen ud over den generelle ret til at give dispensation efter forudgående naboorientering.

I afsnit 5.4 og 5.5 er redegjort for, at der er registreret omkring 225 bestemmelser af den første type (ca. 45 overordnede og 180 vedrørende detaljer) og omkring 170 af den anden type af kompetencenormer. Hertil kommer ca. 100 bestemmelser, der rummer flere muligheder for fortolkning (der underforstået afgøres af kommunalbestyrelsen), og derfor kan læses som skjulte kompetencenormer. (Se afsnit 5.8.1). Også en del andre bestemmelser er formuleret, så de rummer mulighed for fortolkning.

Sådanne kompetencenormer har tidligere været anset for lovlige. Traditionen går helt tilbage til de første byplanvedtægter, der blev udarbejdet på grundlag af byplanloven af 1938. Et eksempel fra 1946, byplanvedtægt nr. 1 for Skive, har følgende bestemmelser:

- "Bygningernes farve skal godkendes af byrådet som stemmende med omgivelserne og områdets karakter." (Hovedtype 1).
 "Butikker kan af byrådet tillades indrettet i et passende antal ejendomme." (Hovedtype 2).

Byplanvedtægten blev godkendt af Ove Larsen, der var hovedforfatter til byplanloven, og begge typer af kompetencenormer har således været betragtet som lovhjemlede.

Brugen af kompetencenormer startede som en bemyndigelse fra ministeriet til kommunalbestyrelsen til at meddele mindre betydende lempelser i en byplanvedtægt. Byplanvedtægter skulle godkendes af ministeriet, og uden en sådan bemyndigelse, der dels stod i dispensionsparagraffen, dels i de enkelte bestemmelser, kunne kommunalbestyrelsen ikke give dispensation. Hvis der var ønske om større lempelser af eller fravigelser fra byplanvedtægten, skulle det forelægges for ministeriet.

Boligministeriets Standard byplanvedtægt fra 1967 indeholder mange formuleringer, som tager sigte på at give kommunalbestyrelsen kompetence til - efter byplanvedtægtens godkendelse - at tillade eller godkende afvigelser fra hovedbestemmelserne. Her anvendes også formuleringer om, at "bebyggelsen opføres på grundlag af en af kommunalbestyrelsen godkendt og sikret bebyggelsesplan ..." (s. 32) eller "Bebyggelse inden for byplanområdet må kun opføres på grundlag af en samlet bebyggelsesplan for hele området. Såfremt der ikke kan opnås enighed om bebyggelsesplanens indhold, vil planen blive fastlagt i et tillæg til nærværende byplanvedtægt." (S. 46).

Også Planstyrelsens Vejledning om lokalplaners indhold, 1976, indeholder adskillige eksempler på begge typer af kompetencenormer.

I Planstyrelsens Lokalplanvejledning, 1989, s. 12, gengives nogle typiske eksempler på kompetencenormer, bl.a. følgende:

- "Skiltning og reklamering må kun finde sted med kommunalbestyrelsens tilladelse i hvert enkelt tilfælde,"
 "byggeriets nærmere udformning skal fastlægges i en bebyggelsesplan, der skal godkendes af kommunalbestyrelsen".

Herefter står, at "Der er næppe tvivl om, at der i et vist omfang er anerkendt en hjemmel til for en kommunalbestyrelse at optage bestemmelser af de omhandlede karakter". Der advares dog mod overdrevet brug af kompetencenormer, der kun bør "bruges som en "sikkerhedsventil", - et supplement - hvor kommunen finder det nødvendigt med en tæt kontrol med, hvad der præcist foretages, og hvor det ikke er muligt eller konkret ikke skønnes hensigtsmæssigt med en regulering i detaljen i lokalplanen."

Vejledningens eksempler på lokalplanbestemmelser er omtrent rensat for begge typer kompetencenormer.



Karsten Revsbech skrev i sin doktorafhandling, *Planer og forvaltningsret*, 1986, at efter hans mening "er formodningen generelt imod, at planmyndigheden ved sin plan kan tiltage sig en enkeltsagskompetence ved sin plan. Det gælder navnlig, fordi en konkret reguleringsordning kan afsvække den helhedstænkning, som er så vigtig ved planer." (S. 341).

Dette synspunkt imødegik Bendt Andersen og Ole Christiansen i 3. udgave af den kommenterede kommuneplanlov, 1989, s. 177. Her skrev de, at "Lovmedholdeligheden af kompetencenormer i lokalplaner (og ud over området for nr. 14 og 19) kan ikke principielt betvivles, men der må dog være grænser for deres anvendelse. Kravet om forudgående lokalplanlægning kan ikke fuldstændig udhules gennem kompetencenormer. Og kommunalbestyrelsen kan ikke ved at udforme lokalplanbestemmelser som kompetencenormer bringe sig ud af dispensationsordningen efter § 47 [i kommuneplanloven, nu § 19 i planloven] (...). Der kan derfor ikke være tvivl om, at anvendelsen af kompetencenormer må være helt underordnet i lokalplanlægningen."

I en supplerende kommentar skrev forfatterne at "Det kan ikke tiltrædes, når Revsbech.³⁴¹ helt generelt opstiller den formodningsregel, at en planmyndighed ikke ved sin plan kan tiltage sig en enkeltsagskompetence. Det er vel rigtigt, at kompetencenormer "kan afsvække den helhedstænkning, som er så vigtig ved planer (anf.st.)," men denne betragtning kan ikke ramme kompetencenormer vedr. aktiviteter, som er mindre væsentlige i forhold til lokalplanens hovedformål. En præcis forudgående regulering af detaljer er som regel hverken mulig eller ønskelig."

Denne lille gennemgang af kompetencenormernes baggrund er med til at forklare udbredelsen i praksis.

3.3 Krav om entydighed og præcision

I en afgørelse fra oktober 1994, NKO 47, fastslog Naturklagenævnet, at kompetencenormer ikke kan tilsidesætte bestemmelserne om dispensation. Det oplystes, at "NKN modtager en del klager over kommunalbestyrelsers afgørelser efter kompetencenormer i byplanvedtægter eller lokalplaner. I sådanne sager vil afgørelsen gå ud på, at en tilladelse/godkendelse, der er hjemlet i en kompetencenorm skal meddeles i overensstemmelse med reglerne om dispensationsprocedure i pl §§ 19 og 20."

Den kommenterede planlov, ved Anne Birte Boeck, 1994, s. 139-140 er helt på linje med dette. Om den første hovedtype af kompetencenormer skrev Anne Birte Boeck, at "Mere rammebetonede planer, herunder planer, der efter eget indhold angiver sig som rammelokalplaner, fx ved at fastsætte supplerende bebyggelses- eller udstykningsplaner som forudsætning for nybyggeri, kan (...) ikke danne grundlag for et lokalplanpligtigt projekt. (ABB, s. 131 i 1. udgave, 1994 og s. 167 i 2. udgave, 2002).

I Vejledning om lokalplanlægning, By- og Landskabsstyrelsen, 2009, (som på dette punkt er identisk med høringsudgaven fra foråret 2007) er sket en yderligere præcisering med baggrund i Naturklagenævnets praksis:

"Planloven indeholder ikke hjemmel til i lokalplan at stille krav om, at bygherren efterfølgende skal udarbejde udstykningsplan, bebyggelsesplan, beplantningsplan og lign., som skal godkendes af kommunalbestyrelsen, før der gives byggetilladelse (Se fx nkn afgørelse af 17. maj 2004, j.nr. 03-33/200-0203). Sådanne krav – med formuleringer som 'bebyggelse (eller beplantning) skal ske efter en samlet plan' og 'bebyggelse må kun ske på grundlag af en af kommunalbestyrelsen godkendt udstyknings- eller bebyggelsesplan' – signalerer i øvrigt, at kommunalbestyrelsen 'ikke har gjort planen færdig', og at lokalplanen er en rammelokalplan, der ikke kan danne grundlag for et lokalplanpligtigt byggeri. Tilsvarende er der ikke hjemmel til i lokalplanen at stille krav om, at kommunalbestyrelsen efterfølgende skal godkende materialevalg, arkitektonisk udformning og lignende (se fx nko 193/1999 og NKO 445/2008)." (LPV, 1.4.3).

De centrale dele af de sidstnævnte afgørelser har følgende indhold:

"En bestemmelse, der foreskriver, at kommunen kan fastsætte nærmere krav til en bebyggelse – f.eks. i form af en bebyggelsesplan, der skal godkendes af kommunen - opfylder heller ikke kravet om præcision og entydighed, hverken i forhold til offentligheden, der hermed ikke får nogen mulighed for at øve indflydelse på, hvilke krav, der stilles, eller i forhold til de direkte berørte borgere eller virksomheder, der hermed ikke ved at læse lokalplanen kan vide hvilke krav, der skal være opfyldt." (NKO 193).

"En bebyggelsesplan kan imidlertid ikke administreres som en bindende lokalplanbestemmelse, medmindre bebyggelsesplanen er direkte fastlagt i en lokalplan. Dette er ikke tilfældet her, idet den retningsgivende bebyggelsesplan ikke angiver parkeringsarealer. Kommunen har således ikke i lokalplanen haft hjemmel til den trufne afgørelse." (NKO 445).

Kravet om entydighed og præcision indgår også i en række andre afgørelser fra Naturklagenævnet, fx med en formulering som følgende:

"Planlovens § 18 fastslår, at lokalplaner er bindende for ejere af ejendomme indenfor lokalplanens område. Der stilles ifølge praksis krav om, at lokalplanbestemmelser skal være entydigt og præcist formuleret, således at borgeren på forhånd ved, hvad der er tilladt." (NKO 463, januar 2009).

Ud over manglende lovhjemmel til denne type kompetencenormer er Naturklagenævnets afgørelser således baseret på planlovens formål om borgerinddragelse samt hensynet til retssikkerhed, altså en anden begrundelse end Karsten Revsbechs.

Det fremgår af Naturklagenævnets praksis, at der stilles høje krav om entydighed og detaljering. (Se fx eksempler i LPV, 1.4.2). Kommunalbestyrelsen må derfor sørge for, at dens intentioner kommer præcist og entydigt til udtryk i bestemmelser, der er omfattet af "lokalplankataloget".

Da der ikke er lovhjemmel til efterfølgende regulering på grundlag af kompetencenormer, har kommunalbestyrelsen mulighed for at dispensere, hvis bestemmelserne er for stramme, eller ændre lokalplanen, evt. efter forudgående § 14-forbud, hvis det viser sig at lokalplanen er blevet for åben. Der kan være problemer forbundet med begge disse muligheder.

I det skisma, der er mellem den praktisk betonedes synsvinkel om, at det som regel hverken er mulig eller ønskelig at foretage en præcis forudgående regulering af detaljer – som blev forfægtet af Bendt Andersen og Ole Christiansen og kommer til udtryk i talrige lokalplaner – og det behov offentligheden og direkte berørte borgere eller virksomheder har for præcision og entydighed – som fremgår af Naturklagenævnets afgørelser – er det således sidstnævnte, der er "gået af med sejren". Det er denne synsvinkel, der er anvendt på vurderingen af lokalplanbestemmelsernes legalitet (se kapitel 5). Problemstillingen diskuteres nærmere i afsnit 7.4.

4

DE UNDERSØGTE PLANER



4.1 Undersøgelsens materiale

4.1.1 Hidtil udarbejdede lokalplaner

I 2009 er antallet af gældende lokalplaner opgjort til ca. 26.000. Herudover er der siden 1977 udarbejdet et antal forslag, der er opgivet, samt et antal lokalplaner der er indgået i nyere lokalplaner. Der er ingen opgørelse af, men det skønnes, at der siden 1977 er udarbejdet mindst 30.000 lokalplaner i Danmark. Hertil kommer ca. 2.500 gældende byplanvedtægter, hvoraf 4 er baseret på den første byplanlov fra 1925.

4.1.2 Udvælgelse af emner for undersøgelsen

Som udgangspunkt var valgt at undersøge de to nyeste lokalplanforslag fra hver af de 98 kommuner i Danmark. Forslagene blev valgt ud fra planlisten på PlansystemDK pr. 11. maj 2009.

Det viste sig, at der på denne dato var en del kommuner, hvorfra der kun var en enkelt eller – og i nogle tilfælde – ingen lokalplanforslag. Det har derfor været nødvendigt at supplere med endeligt vedtagne lokalplaner. Undersøgelsen omfatter således 170 forslag og 26 endeligt vedtagne lokalplaner. De undersøgte planer omtales som hovedregel som lokalplaner, selv om de fleste er forslag i den første del af undersøgelsen.

Hver enkelt lokalplan er udformet til at behandle en bestemt problemstilling vedrørende et konkret areal. Selv om der er en række lighedstræk, især fra lokalplaner fra den enkelte kommune, er hver lokalplan individuel. Det kommer bl.a. til udtryk i en stor variation i udformning af redegørelser for lokalplanerne og i formulering af lokalplanens bestemmelser. Opgørelsen af forskellige typer af bestemmelser er derfor opgjort som cirkatal.

4.1.3 Hovedanvendelse og antal

Den 11. maj 2009 var der på PlansystemDK registreret i alt 468 lokalplanforslag (ekskl. et, der var anført som "prøve"). I skema 1 er de 196 planer, der indgår i undersøgelsen (inkl. 26 endeligt vedtagne planer), sammenholdt med øvrige planforslag på planlisten den 11. maj 2009 og et halvt år efter, den 11. november 2009. Planerne er fordelt efter hovedanvendelse på grundlag af planlisten på PlansystemDK, "Generel hovedanvendelse". Her indgår også "Landområde". De ganske få under denne kategori, er placeret under "Andet".

Hovedanvendelse	Undersøgelsen		Planlisten		I alt		Planlisten 11.11.09	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Boligområde	59	30	110	37	169	34	136	30
Bl. bolig- og erhvervsområde	12	6	22	7	34	7	55	12
Erhvervsområde	27	14	40	13	67	14	53	12
Centerområde	30	15	32	11	62	13	59	13
Område til offentlige formål	26	13	38	13	64	13	57	13
Rekreativt formål	16	8	11	4	27	5	34	8
Sommerhusområde	7	4	17	6	24	5	13	3
Tekniske anlæg	10	5	25	8	35	7	23	5
Andet	9	5	3	1	12	2	17	4
I alt	196	100	298	100	494	100	447	100

Skema 1: Antal lokalplaner fordelt på hovedanvendelse

Det ses, at den procentvise fordeling på hovedanvendelse svarer til de forslag, der i øvrigt var på planlisten, med de afvigelser, der uundgåelig vil være ved en sådan stikprøve. Det skal i øvrigt bemærkes, at det ved aflæsning af planlisten pr. 11. november 2009 blev konstateret, at 16 lokalplanforslag var mere end tre år gamle, og således formentlig er faldet for forældelsesbestemmelsen efter planlovens § 32.

For at se, om der er væsentlige ændringer over en længere årrække, er i skema 2 vist hovedanvendelsen af endeligt vedtagne lokalplaner inden for tidsrummet 11. maj til 11. november med 10 års intervaller.

Hovedanvendelse	1979		1989		1999		2009	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Boligområde	156	37	168	42	161	36	94	31
Bl. bolig- og erhvervsområde	35	8	39	10	38	8	35	10
Erhvervsområde	45	11	59	15	65	14	51	17
Centerområde	12	3	17	4	12	3	33	11
Område til offentlige formål	95	23	50	12	62	14	45	15
Rekreativt formål	22	5	26	7	30	7	14	5
Sommerhusområde	19	5	16	4	11	2	15	5
Tekniske anlæg	20	5	15	4	46	10	13	4
Andet	12	3	11	2	26	6	4	1
I alt	416	100	401	100	451	100	307	100

Skema 2: Vedtagne lokalplaner i perioden 11. maj til 11. november

Med hensyn til antallet af vedtagne lokalplaner er der en markant nedgang i 2009 i sammenligning med de foregående år.

Mange lokalplaner åbner mulighed for flere områdetyper, og der er en vis usikkerhed med hensyn til kategoriseringen. I hovedtræk er den procentvise fordeling på områdetyper ret ensartet. Det ser imidlertid ud til, at der i 2009 er en markant større andel af lokalplaner kategoriseret som "Centerområde". Andelen af "Blandet bolig- og erhvervsområde" er også større, og ved gennemsyn af listen kan konstateres, at en del heraf bl.a. åbner mulighed for butikker. Herudover er andelen af kategorien "Boligområde" lavere, mens andelen af kategorien "Erhvervsområde" er højere, end i de foregående år. Endvidere bemærkes, at der i 1999 var markant mange i kategorien "Tekniske anlæg", hvilket skyldes planlægning af vindmøller.

I 2006 - og til dels også i 2004 og 2005 - var antallet af endeligt vedtagne lokalplaner markant højere end de foregående og efterfølgende år.

År	01.01-31.03	01.04-30.06	01.07-30.09	01.10-31.12	I alt
2009	170	199	118	137	624
2008	203	214	158	241	816
2007	211	285	172	209	877
2006	318	426	360	437	1541
2005	283	342	286	265	1176
2004	257	328	245	266	1096
2003	256	281	220	219	976
2002	216	273	219	243	951
2001	213	273	218	257	961
2000	206	291	188	206	891
1999	222	266	189	228	905

Skema 3: Endeligt vedtagne lokalplaner 1999-2009

4.1.4 Lokalplanernes omfang

Det samlede materiale omfatter ca. 6.000 sider, opgjort ved sammenlægning af det oplyste sideantal i de enkelte lokalplaner, når de hentes frem på PlansystemDK. Neden for er sidetallene opgjort med fradrag af omslag, blanke sider, standardoplysninger om "hvad er en lokalplan" samt beskrivelse af retsvirkninger. Tallene er afrundede.

Emne	Antal sider
Redegørelse	1590
Miljøscreening	430
Bestemmelser	1070
Kortbilag	650
Ialt	3750

Skema 4: De undersøgte lokalplaners omfang

Den gennemsnitlige lokalplan har således et totalt omfang på ca. 30 sider og knap 20 sider når omslag, blanke sider og standardoplysninger mv. fratrækkes. Omfanget af redegørelse og bestemmelser (inkl. kortbilag) er af samme størrelsesorden, hver med et gennemsnit på 8-9 sider.

4.2 Tilvejebringelse

4.2.1 Baggrund for udarbejdelsen

Ud over lokalplanpligt kan der være flere grunde til udarbejdelse af lokalplaner.

Begrundelse	Antal	a %	b %
Virke for kommuneplanen	6	1	3
Lokalplanret	37	8	19
Lokalplanpligt pga. "større"	118	27	60
Revision af plangrundlaget	106	24	54
Overførsel til byzone/sommerhusområde	47	11	24
Ønske fra grundejer	120	27	61
Krav fra grundejer	0	0	0
Opfølgning af § 14-forbud	9	2	5
I alt	443	100	226

Skema 5: Baggrund for udarbejdelse af de undersøgte lokalplaner

I de fleste tilfælde har der været mere end én begrundelse for tilvejebringelsen. I kolonne a er angivet den procentvise andel af samtlige andelen af de undersøgte 196 lokalplaner. Det har typisk været ønske fra grundejer kombineret med lokalplanpligt, inddragelse i byzone eller behov for revision af plangrundlaget.

Med "lokalplanret" menes tilfælde, der fremstår som kommunalbestyrelsens beslutning om, at det vil sætte sit præg på et bygge- og anlægsarbejde, uden at dette er lokalplanpligtigt eller en lokalplan er nødvendig af andre grunde. Herudover kommer lokalplanretten til udtryk dels ved opfølgning af § 14-forbud, dels i de mange tilfælde, hvor der udarbejdes lokalplaner for at muliggøre kommunale eller private projekter. I mange tilfælde kræver private projekter tillæg til kommuneplanen og det illustrerer de enkelte kommunalbestyrelses vilje til at fremme projekter, de ser som bidrag til udvikling af kommunen.

Cirka 60 % af lokalplanerne omfatter projekter, der vurderes som "større" og derfor udløser lokalplanpligt. Omkring 40 % af disse ville dog være nødvendige for at overføre arealer til byzone eller sommerhusområde. Det drejer sig om ca. 25 % af de undersøgte lokalplaner.

I godt halvdelen af lokalplanerne indgår det, at der er behov for at revidere plangrundlaget for at kunne gennemføre det ønskede. Det drejer sig primært om forældede byplanvedtægter og lokalplaner, men også i enkelte tilfælde om servitutter.



Ved 15 af de lokalplanpligtige lokalplaner er der samtidigt tale om både inddragelse i byzone og revision af plangrundlaget. Fratrækkes de lokalplaner, som er nødvendige for at inddrage arealer i byzone eller revidere plangrundlaget, er der ca. 35, svarende til 18 %, der tilvejebringes alene pga. lokalplanpligten.

Efter planlovens § 13, stk. 3 kan en grundejer kræve, at der udarbejdes forslag til lokalplan for et lokalplanpligtigt projekt, der er i overensstemmelse med kommuneplanen. Der er ikke registreret tilfælde, hvor der har været henvist til et sådant krav. Derimod er ca. 120 lokalplaner, svarende til godt 60 %, udarbejdet efter ønske fra grundejere eller potentielle grundejere. Undersøgelsen giver ikke grundlag for at vurdere i hvilket omfang, der måtte være projekter, der er blevet afvist.

4.2.2 Borgerinddragelse i forbindelse med tilvejebringelsen

I 25 tilfælde, svarende til ca. 13 %, har der været forudgående offentlighed. Heri er medregnet 7 tilfælde, hvor der har været forudgående offentlighed efter planlovens § 23 c i tilknytning til tilvejebringelse af et forslag til kommuneplantillæg, der skulle bane vej for en aktuel lokalplan.

Herudover er registreret 20 tilfælde, svarende til ca. 10 %, hvor det er indgået i kommunalbestyrelsens vedtagelse af lokalplanforslaget, at der skulle holdes borgermøde om forslaget i fremlæggelsesperioden. I to tilfælde har der både været forudgående offentlighed og beslutning om borgermøder. I alt er der således 43 lokalplaner, svarende til 22 %, hvor der har været forudgående offentlighed eller borgermøder under fremlæggelsen.

4.2.3 Tidspunkt for vedtagelse af forslaget

15 af de undersøgte lokalplaner er vedtaget som forslag i 2006 eller 2007 og 50 er vedtaget i 2008. Hovedparten, 131, svarende til 67 %, er vedtaget som forslag i 2009. I næste fase vil blive undersøgt hvor lang tid, der går fra vedtagelse af forslag til den endelige vedtagelse.

4.2.4 Ejerforhold

Det er registreret, at 137 lokalplaner, svarende til 70 %, hovedsageligt vedrører private ejendomme. Ejendomsforholdene er ikke oplyst i alle tilfælde, men resultatet harmonerer med registrering af lokalplaner, der udarbejdes efter anmodning fra ejere.

4.2.5 Konsulent tilknyttet udarbejdelsen

Ifølge oplysninger i lokalplanerne har der været tilknyttet en byplankonsulent til udarbejdelsen af 45 forslag, svarende til 23 %. Hovedparten, optalt til 37, har vedrørt privatejede arealer. Ifølge planlovens § 13 kan kommunalbestyrelsen under forskellige forudsætninger forlange, at udstykkeren eller bygherren yder kommunen

bistand til udarbejdelsen af lokalplanforslaget. Det tyder på, at denne mulighed bliver udnyttet, men det kan dog ikke ses af lokalplanforslagene, hvem der har betalt byplankonsulenten for udarbejdelsen og med hvilken begrundelse. Der kan også være tilfælde, hvor brug af konsulent ikke er oplyst.

Sammenlagt er antallet af bestemmelser, der er registreret som ulovhjemlede eller på anden måde problematiske (se kapitel 5) af samme størrelsesorden i de lokalplaner, hvor der har medvirket en byplankonsulent, som i gennemsnittet for samtlige undersøgte planer.

4.2.6 Sikkerhedsstillelse ved inddragelse i byzone

Efter planlovens § 13, stk. 4 kan kommunalbestyrelsen stille krav om sikkerhedsstillelse ved inddragelse i byzone. Der er ikke registreret tilfælde, hvor denne mulighed har været anvendt.

I tre tilfælde er der i dagsorden til vedtagelse af forslag til lokalplan oplyst, at det forventes eller forudsættes, at ejerne fraskriver sig retten til at kræve arealerne, der inddrages i byzone, overtaget af kommunen efter planlovens § 47 a. I det ene tilfælde med følgende ordlyd:

"Direktionen indstiller at det samtidigt (med fremlæggelse af forslaget) foreholdes ejerne af de arealer, der forudsættes overført fra landzone til byzone, at en given endelig vedtagelse af lokalplanen forudsætter, at der foreligger indeståelser, hvori ejerne fastslår, at arealerne ikke forlanges overtaget af kommunen efter Planlovens § 47 A."

4.3 Områdetyper og lokalplantyper

4.3.1 Områdetyper

De undersøgte lokalplaner fordeler sig på følgende områdetyper:

Områdetype	Antal	a %	b %
Hidtidigt landområde	72	26	26
Kystnærhedszone	33	12	12
Kystnær byzone	52	19	27
Ubebygget byzone	29	10	15
Bebygget byzone	81	29	41
Bymidte	11	4	6
Byomdannelsesområde	2	1	1
I alt	280	101	144

Skema 6: Lokalplaner fordelt efter områdetype

Kolonne a angiver den procentvise andel af det samlede antal områdetyper og kolonne b andelen af de undersøgte 196 lokalplaner. Ca. halvdelen af lokalplanerne er omfattet af mere end en områdetype. Byomdannelsesområde er her defineret svarende til planlovens § 11 d.

4.3.2 Lokalplantyper

Tidligere undersøgelser (se pkt. 2.1.2, 2.1.3 og 2.1.5) har anvendt en typologi som resulterede i, at omtrent alle lokalplaner blev defineret som projektlokalplaner. Der er i denne undersøgelse arbejdet med en mere nuanceret opdeling.

I nogle tilfælde vil en lokalplan kunne placeres under flere kategorier. Fx er en lokalplan for en bymidte i redegørelsen angivet som bevaringslokalplan og derfor rubriceret som sådan, selv om den også fastlægger rammer for byomdannelse. Lokalplaner for vindmølle vil kunne opfattes som projektlokalplaner, men er rubriceret som landzonelokalplan på grund af muligheden for bonusordningen.

Kun en lokalplan har bestemmelser om, at der som helhed er tale om en rammelokalplan. Herudover er der en, der er angivet som rammelokalplan for et delområde, men rubriceret som projektlokalplan på grund af det

øvrige indhold. Endvidere er der en, der på grundlag af indholdet er rubriceret som udviklingslokalplan, selv om den kræver yderligere lokalplanlægning for større bebyggelse.

Der er set bort fra, at omkring 30 lokalplaner har sådanne overordnede kompetencenormer (se afsnit 5.4), at de som helhed eller på væsentlige punkter svarer til afgørelser i Naturklagenævnet, der vurderede, at de pågældende lokalplaner ikke havde tilstrækkelige bestemmelser til at opfylde lokalplanpligten, og derfor alene kunne karakteriseres som rammelokalplaner.

Type	Antal	%
Projektlokalplan Lokalplan der tager udgangspunkt i et konkret bygge- eller anlægsprojekt (ikke nyt bolig- eller erhvervsområde)	76	39
Udviklingslokalplan Lokalplan der omfatter planlægning af et nyt byområde på hovedsageligt ubebyggede arealer	53	27
Byomdannelseslokalplan Lokalplan der handler om omdannelse og udvikling af eksisterende byområde uden fastlæggelse af konkret projekt	22	11
Bevaringslokalplan Lokalplan der har bevaring af eksisterende bebyggelse som hovedformål	18	9
Rammelokalplan Lokalplan der alene har til formål at behandle de overordnede hovedtræk, og hvor nærmere bestemmelser udskydes til senere supplerende lokalplan(er)	1	0,5
Temalokalplan Lokalplan der behandler et særligt tema, fx skilte og facader	6	3
Lovliggørelseslokalplan Lokalplan der tager sigte på at lovliggøre et konstateret ulovligt forhold	1	0,5
Landzonelokalplan Lokalplan for bebyggelse eller anlæg, der forbliver i landzone, fx en landsby eller et vindmølleanlæg	19	10
I alt	196	100

Skema 7: De undersøgte lokalplaner fordelt efter lokalplantype

4.3.3 Planlagt hovedanvendelse

Registreringen af hovedanvendelse er foretaget lidt mere differentieret end "generel hovedanvendelse" på PlansystemDK. I kolonne a er angivet procentvis andel af det samlede antal hovedanvendelser og i kolonne b andelen af de undersøgte 196 lokalplaner.

Hovedanvendelse	Antal	a %	b %
Boligformål, åben lav	38	15	19
Boligformål, tæt lav	38	15	19
Boligformål, etage	13	5	7
Blandet bolig- og erhvervsformål	7	3	4
Erhvervsformål, fremstilling	22	9	11
Erhvervsformål, kreative erhverv	12	5	6
Centerformål	39	15	20
Offentlige formål	33	13	17
Rekreative formål	21	8	11
Sommerhusområde	8	3	4
Tekniske anlæg	13	5	7
Andet	12	5	6
I alt	256	101	131

Skema 8: Lokalplaner fordelt efter hovedanvendelse

Knap 50 lokalplaner har til formål at åbne mulighed for mere end et anvendelsesformål. I de fleste tilfælde, ca. 20, er det for forskellige boligtyper. 1/3 af de lokalplaner, hvor hovedanvendelsen er centerformål, åbnes samtidigt mulighed for andre anvendelsesformål, primært forskellige boligtyper.

4.4 Forhold til anden planlægning

4.4.1 Overordnet planlægning

En lokalplan må ikke være i strid med den overordnede planlægning. Registreringen er her alene foretaget på grundlag af oplysninger i lokalplanernes redegørelse. Endvidere er registreret om lokalplanens område berører områder med drikkevandsinteresser og om der i redegørelsen ud over kommuneplanen er henvist til en uformel plantype.

Emne	Antal	%
I strid med overordnet planlægning	1	0
I strid med regionplan 2005	6	3
Behov for tillæg til kommuneplanens hovedstruktur	1	0
Behov for tillæg til kommuneplanens rammedel	116	59
- heraf til kommuneplan 2005 eller senere	44	(23)
Områder med særlige drikkevandsinteresser	46	24
Områder med begrænsede drikkevandsinteresser	16	8
Henvisning til uformel plantype	10	5
I alt		99

Skema 9: Lokalplaner der berører overordnet planlægning

Højre kolonne angiver procentvis andel af de undersøgte 196 lokalplaner. Den lokalplan, hvor det er oplyst, at den er i strid med den overordnede planlægning, drejer sig om et sommerhusområde, som forudsættes mulig-gjort gennem et landsplandirektiv.

Behovet for tillæg til hovedstrukturen drejer sig om detaljer.

Det store antal, der kræver tillæg til kommuneplanens rammedel, skal ses i sammenhæng med kommuneplanernes alder. Hovedparten af tillæggene er til kommuneplaner fra 2004 eller ældre, og ca. 23 men der er alligevel 44 tillæg, svarende til 23 af samtlige lokalplaner, der er til kommuneplaner fra 2005 eller senere. I et tilfælde fremgår det, at der er tale om tillæg nr. 13 til kommuneplan 2009. (På den pågældende kommunes hjemmeside er ultimo november 2009 oplysning om 8 tillæg).

I redegørelser for de lokalplaner, der omfatter områder med særlige drikkevandsinteresser, udtrykkes forventning om, at den planlagte anvendelse ikke vil være truende for drikkevandsinteresserne.

De uformelle plantyper benævnes som "Helhedsplan", "Områdeplan", "Byomdannelsesplan", "Strukturplan" og "Dispositionsplan".

4.4.2 Tilladelse efter anden lovgivning

Der skal redegøres for om gennemførelse af lokalplanen eller en del af den forudsætter tilladelse efter anden lovgivning.

Lovgivning	Antal	a %	b %
Landbrugsloven	55	20	28
Museumsloven	19	7	10
Naturbeskyttelsesloven, § 3, beskyttede naturtyper	31	11	16
Naturbeskyttelsesloven, § 8, klitfredning	1	0	0
Naturbeskyttelsesloven, § 15, strande	8	3	4
Naturbeskyttelsesloven, § 16, søer og åer	12	4	6
Naturbeskyttelsesloven, § 17, skove	29	11	15
Naturbeskyttelsesloven, § 18, fortidsminder	9	3	5
Naturbeskyttelsesloven, § 19, kirker	9	3	5
Skovloven	7	3	4
Jordforureningsloven	38	14	19
Bygningsfredningsloven	21	8	11
Andet	34	13	17
I alt	273	100	140

Skema 10: Behov for tilladelse efter anden lovgivning

Kolonne a angiver andel af samtlige behov for tilladelse efter anden lovgivning og kolonne b den procentvise andel af de undersøgte 196 lokalplaner.

Hovedparten af den pågældende lovgivning administreres af kommunalbestyrelsen. Bestemmelser efter museumsloven vedrører beskyttede diger, og med ganske få undtagelser oplyses, at beskyttelseshensynet varetages i lokalplanen. Det samme gælder de fleste af de beskyttede naturtyper efter naturbeskyttelseslovens § 3.

Vedrørende de beskyttelseslinjer efter naturbeskyttelsesloven, hvorfra kommunalbestyrelsen kan dispensere, fremgår det typisk af redegørelserne, at denne mulighed vil blive anvendt. I nogle tilfælde vil beskyttelseslinjen blive søgt ophævet.

17 af de 21 lokalplaner, der har bestemmelser, der vedrører bygningsfredningsloven, er registreret som bevaringslokalplaner, og 2 åbner mulighed for nedrivning af bevaringsværdig bebyggelse.

4.4.3 Miljøvurdering og VVM

Der er registreret om der er udarbejdet en miljørapport efter miljøvurderingsloven, om lokalplanen forudsætter en VVM-tilladelse samt om, at der i lokalplanområdet eller en del heraf er jordforurening på henholdsvis niveau 1 og 2.

Procenterne angiver andelen af de undersøgte lokalplaner. I 8 lokalplaner er der oplysning om jordforurening både på niveau 1 og 2, og der således 38 lokalplaner, der omfatter arealer med jordforurening på en del af arealet.

Emne	Antal	%
Miljørapport	23	12
VVM	10	5
Jordforurening, niveau 1	24	12
Jordforurening, niveau 2	22	11

Skema 11: Miljøforhold

4.5 Forskellige særlige bestemmelser

Det er vurderet at det vil være interessant at få oplysninger om, i hvilket omfang der benyttes en række muligheder i planloven. Derfor er undersøgt følgende spørgsmål, hvor hovedresultaterne er vist i skema 12 og kommenteret i de følgende punkter.

Bestemmelser om:	Antal	%
a. arkitektonisk kvalitet	42	21
b. ydre udformning, detaljerede bestemmelser	98	50
c. bevaring af bebyggelse	29	15
d. etablering af fællesanlæg	3	2
e. tilslutning til fællesanlæg	82	42
f. afskærmning for støj	20	10
g. afskærmning af visuelle grunde	32	16
h. oprettelse af grundejerforening	50	26
i. ophævelse af tilstandsservitut	31	15
j. generel oplysning vedr. servitutter	53	27
k. krav om lavenergibebyggelse	30	15
l. bæredygtighed øvrigt	14	7
m. bonusvirkning for landzonelokalplan	18	9
n. alternativ udstyknings-/bebyggelsesplan	14	7
o. skelafstand	35	18
p. skrå højdegrænseplan	15	7
q. 1½ etage uden facadehøjde	27	10
r. generel henvisning til BR08	9	5
s. hensyn til handicappede	38	19
t. oplysning om udbygningsaftale	0	0

Skema 12: Udnyttelse af forskellige muligheder i planloven

Tallene skal ses som "cirka" uanset de eksakte angivelser. Procentangivelserne er af samtlige 196 lokalplaner.

4.5.1 Arkitektonisk kvalitet og ydre udformning

Pkt. a og b: Registrering af bestemmelser om arkitektonisk kvalitet og bebyggelsens ydre udformning kan ses som en videreførelse af et hovedtema i lokalplanundersøgelsen fra 2005 (2.1.5), hvor det blev konstateret, at det i mange tilfælde blev oplevet som problematisk at regulere arkitektoniske elementer i lokalplaner.

Næsten alle de undersøgte lokalplaner har krav til bebyggelsens ydre udformning. Der er registreret 42 lokalplaner, hvor der udtrykkes mål om at opnå høj arkitektonisk kvalitet. Målet er ikke altid fulgt op med konkrete bestemmelser, og en del af disse består alene af hensigtserklæringer om "arkitektonisk kvalitet" eller "en god arkitektonisk helhedsvirkning".

I de knap 100 lokalplaner, der har detaljerede bestemmelser, drejer det sig om mange forskellige emner, der spænder fra bygningernes proportioner til farver, belysning og skilte.

Det er muligt i en lokalplan at fastsætte konkrete – og detaljerede – bestemmelser om en bygnings ydre fremtræden, herunder ved at indarbejde facadetegninger mv. Dette er dog i mange tilfælde hverken hensigtsmæssigt eller realistisk. Vanskelighederne kan aflæses af en lang række bestemmelser, der kræver efterfølgende fortolkning, og som ikke opfylder kravet om entydighed og præcision. (Se 5.8.1 og 7.4).

4.5.2 Bevaring af bebyggelse

Pkt. c: Blandt de undersøgte lokalplaner er 18 angivet som bevaringslokalplaner. Herudover er der registreret bestemmelser om bevaring af enkeltbygninger mv. i 11 lokalplaner.

4.5.3 Etablering af eller tilslutning til fællesanlæg

Pkt. d og e: Ved krav om fællesanlæg som betingelse for ibrugtagen af ny bebyggelse sondres mellem, om der er tale om etablering af anlæg inden for lokalplanens område, og tilslutning til fællesanlæg uden for området. De registrerede bestemmelser drejer sig næsten udelukkende om tilslutning til fællesanlæg, og her er det for hovedpartens vedkommende varmforsyning.

Ud over de registrerede har en del lokalplaner bestemmelser om etablering af fællesanlæg i form af opholds- og parkeringsanlæg. Herudover er der mange bestemmelser om etablering af veje samt tilslutning til kloakanlæg og vandforsyning, der muligvis kan defineres som fællesanlæg, selv om de reguleres efter anden lovgivning. Nogle af disse lokalplaner omfatter alene en enkelt ejendom, og i alt fald disse opfylder ikke kriterierne for at kræve etableret fællesanlæg som betingelse for ibrugtagen af ny bebyggelse. (Se pkt. 5.9.3).

4.5.4 Afskærmning for støj

Pkt. f: Ca. 20 lokalplaner har konkrete bestemmelser om etablering af støjafskærmning som betingelse for ibrugtagen af ny bebyggelse. Herudover er der i mange lokalplaner bestemmelser om, at det maksimale støjniveau højst må være på et nærmere angivet niveau.

4.5.5 Afskærmning visuelt begrundet

Pkt. g: I ca. 32 lokalplaner er krav om afskærmende foranstaltninger begrundet – mere eller mindre udtrykkeligt – af visuelle årsager.

4.5.6 Oprettelse af grundejerforening

Pkt. h: Der er i ca. 50 lokalplaner krav om etablering af en grundejerforening som betingelse for ibrugtagen af ny bebyggelse. I ca. 10 tilfælde er der krav om oprettelse af grundejerforening, selv om lokalplanen helt eller hovedsageligt omfatter eksisterende bebyggelse og derfor ikke opfylder kriterierne for, at der kan kræves oprettet en grundejerforening som betingelse for ibrugtagen af ny bebyggelse. Se 5.10.5.

4.5.7 Ophævelse af servitutter

Pkt. i og j: Der sondres mellem konkrete bestemmelser om ophævelse af nærmere angivne servitutter (planlovens § 15, stk. 2, nr. 16) og generelle oplysninger om fortrængning af uforenelige servitutter (planlovens § 18). Muligheden for at fjerne tilstandsservitutter er udnyttet i ca. 30 lokalplaner. Heri er medregnet enkelte, hvor det oplyses, at en landinspektør laver en servitutundersøgelse i fremlæggelsesperioden. Herudover er redegjort for de generelle regler i ca. 50 lokalplaner og i andre er der helt generelle oplysninger herom under beskrivelse af lokalplanens retsvirkninger.

4.5.8 Krav om lavenergibebyggelse mv.

Pkt. k og l: Ca. 28 lokalplaner har krav om, at bebyggelsen skal opfylde kravene i bygningsreglementet til lavenergibebyggelse, og der er yderligere i enkelte tilfælde redegjort for intentioner udformning som lavenergibebyggelse, uden det har givet sig udtryk i lokalplanens bestemmelser. Herudover er der i 15 lokalplaner - mere eller mindre konkrete - bestemmelser til fremme af en bæredygtig udvikling. Enkelte er i form af bestemmelser om nedsivning og opsamling af regnvand, men hovedparten udtrykker en positiv holdning til solvarmeanlæg eller helt generelle hensigtserklæringer. I et tilfælde fremgår det af redegørelsen, at der er tale om lavenergibebyggelse, men der er ingen lokalplanbestemmelse herom.

4.5.9 Bonusvirkning for landzonelokalplaner

Pkt. m: Ca. 19 lokalplaner er rubriceret som landzonelokalplaner. Endvidere er 3 landzonelokalplaner rubriceret som bevaringslokalplaner, 1 som udviklingslokalplan (for en landsby) og 2 som projektlokalplaner. Af disse i alt 25 er muligheden for bonusvirkning udnyttet i 17, men ikke i de resterende 8.

4.5.10 Alternative udstyknings- og bebyggelsesplaner

Pkt. n: Ca. 14 lokalplaner har bestemmelser om alternative muligheder, primært med hensyn til udstykning og byggemuligheder, men der er også eksempler på alternativ anvendelse og parkeringsforhold. Alternativerne er imidlertid ikke vist, og lokalplanerne opfylder ikke forudsætningen ifølge Lokalplanlægning for boligområder, Eksempelsamling, om at de alternative muligheder skal fremgå konkret af planen. (EKS, s. 23).

4.5.11 Særlige bebyggelsesregulerende bestemmelser mv.

Pkt. o, p, q og r: Indførelse af byggeretsbestemmelserne i bygningsreglementet BR08 kan give anledning til i højere grad end hidtil at fastsætte bestemmelser om skelafstand og skrå højdegrænseplan. Ca. 30 lokalplaner har bestemmelser om skelafstande og 15 om skrå højdegrænseplan (svarende til de tidligere gældende regler i småhusreglementet).

I mange lokalplaner for boligområder anvendes begreber som én etage med udnyttelig tagetage, 1½ etage eller 1,5 etager, og uden nærmere definition. Ved omkring 25 af dem kan det eventuelt medføre usikkerhed med definitionen i BR08 hvorefter ½ etage er = 1 etage. Se nærmere i pkt. 5.8.4.

4.5.12 Hensyn til handicappede

Pkt. s: En del kommuner er opmærksomme på muligheder for gennem lokalplaner at tage hensyn til handicappede ved udformning af udearealer og parkering. Sådanne muligheder er udnyttet i knap 40 lokalplaner. Det er primært krav om opfyldelse af retningslinjerne i "Udearealer for alle" (DS-Håndbog 105, Udearealer for alle) og reservering af handicap-parkeringspladser.

4.5.13 Udbygningsaftale

Pkt. t: Kommunalbestyrelsen kan indgå en frivillig aftale med en grundejer om udbygning af infrastrukturen. En udbygningsaftale skal overholde forskellige formkrav og kommunalbestyrelsen skal oplyse om udbygningsaftalen i tilknytning til forslaget til lokalplan. Der er dog ikke registreret tilfælde, hvor der er oplysninger om sådanne udbygningsaftaler. Derimod er lokalplanens virkeliggørelse i 5 tilfælde betinget af realisering af vejanlæg uden for lokalplanområdet.

I alt 11 lokalplaner tyder på, at muligheden kunne have været udnyttet. I et tilfælde fremgår det af indstillingen fra fagudvalget i dagsordenen ved vedtagelse af lokalplanforslaget, at der indgås aftale med ejeren om betaling af de trafikale anlæg. I de øvrige lokalplaner og dagsordener er der ingen oplysninger om eventuelle aftaler eller hvorvidt der har været overvejelser om indgåelse af udbygningsaftale.

5

BESTEMMELSERNES LEGALITET



5.1 Oversigt

5.1.1 Vurderingskriterier

En lokalplan er et retligt bindende dokument, der fastlægger den fremtidige anvendelse af og bebyggelse på de ejendomme, den omfatter. Bestemmelserne skal have hjemmel i planloven. Samtidigt bør lokalplanens bestemmelser og tilhørende redegørelse være forståelige af hensyn til:

- ejere, lejere og brugere af ejendomme, der omfattes af lokalplanen,
- naboer og andre med interesse i udviklingen af de fysiske omgivelser, samt
- dem, der skal administrere lokalplanen.

I Lokalplanvejledningen karakteriseres lokalplanen som en "lokal lov" for, hvad nærmere afgrænsede ejendomme må anvendes til, og hvad der må bygges på dem. (LPV, s. 11).

De vurderinger, der i i de følgende afsnit er foretaget af, af om bestemmelserne har hjemmel i planloven, er primært baseret på afgørelser fra Naturklagenævnet, Planloven med kommentarer, 2. udgave ved Anne Birte Boeck samt Vejledning om lokalplanlægning. Vedrørende vejledningen skal bemærkes, at den ikke har foreligget i sin endelige udgave i den periode, hvor de undersøgte lokalplanforslag blev udarbejdet. Forfatterne til lokalplanforslagene har dog haft mulighed for at læse og downloade en høringsudgave, der har ligget på Høringsportalen siden foråret 2007.

Som det fremgår af afsnit 3.3, skal det kunne læses direkte i lokalplanens bestemmelser, hvad der er tilladt, og hvad der ikke er tilladt på de ejendomme, lokalplanen omfatter. Gennemgangen og vurderingen af bestemmelserne er sket med udgangspunkt i dette krav.

Manglende lovhjemmel kan indebære at en lokalplan - eller en del af den - bliver kendt ugyldig, hvis den påklages til Naturklagenævnet. En lokalplanbestemmelse med manglende lovhjemmel vil kunne påklages, når bestemmelsen bringes i anvendelse. Den 4 ugers klagefrist, der gælder efter planlovens § 60, beregnes fra det tidspunkt, hvor den klageberettigede bliver bekendt med, at kommunalbestyrelsen har truffet beslutning på grundlag af en ulovhjemlet lokalplanbestemmelse.

Når en lokalplanbestemmelse bliver påklaget til Naturklagenævnet, indhenter nævnet en udtalelse fra den pågældende kommune og foretager en mere dybtgående vurdering, end der har været mulighed for i denne undersøgelse. Det skal derfor understreges, at Naturklagenævnet måske ville komme til et andet resultat, hvis de pågældende lokalplanbestemmelser blev påklaget dertil. Det skal endvidere understreges, at denne del af undersøgelsen ikke tager sigte på at påpege fejl i den enkelte lokalplan, men på at afdække og anskueliggøre brugen af problematiske lokalplanbestemmelser.

5.1.2 Samlet antal problematiske bestemmelser

Der er i alt registreret ca. 1375 bestemmelser, der er vurderet som problematiske. Det svarer til ca. 7 i gennemsnit pr. lokalplan. Med "problematiske" menes bestemmelser, der savner lovhjemmel, er upræcise eller er overflødige, fordi de vedrører forhold, der reguleres efter anden lovgivning.

Mange af de bestemmelser, der er registreret som "problematiske", kan ud fra en retlig synsvinkel betragtes som harmløse, hvilket kan illustreres ved nogle eksempler.

- "Terrænregulering på mere end 0,5 m må kun ske med bygningsmyndighedens godkendelse." Bestemmelsen giver udtryk for, at kommunalbestyrelsen gennem lokalplanbestemmelsen bemyndiger en kommunal forvaltning til at give en sådan godkendelse. Hverken en sådan bemyndigelse eller godkendelse har hjemmel i planloven. Derimod kan kommunalbestyrelsen efter andre regler bemyndige bygningsafdelingen til at give dispensation efter planlovens bestemmelser herom.
- "Overkørsel (vejadgang) til de enkelte ejendomme og deres parkeringsarealer må kun etableres efter kommunalbestyrelsens godkendelse som vejmyndighed." Bestemmelsen læses umiddelbart som om, man i en lokalplan kan fastsætte bestemmelser om procedurer efter vejlovgivningen, hvilket man ikke kan. Den skal forstås som en oplysning om, at vejtilslutning skal godkendes efter regler i vejloven.
- "Ny bebyggelse skal separatkloakeres og tilsluttes offentlig kloak." Bestemmelsen må umiddelbart forstås så-

dan, at kloakeringsformen kan fastlægges i en lokalplan, hvilket ikke er tilfældet. Bestemmelsen må fortolkes som en oplysning om hvilken kloakeringsform, der besluttet efter miljøbeskyttelsesloven.

Selv om ikke alle de bestemmelser, der er registreret som problematiske, således er lige graverende, er de med til at sløre og gøre det vanskeligere at forstå lokalplanens indhold. Den forudsætningsløse læser bør kunne stole på, at bestemmelserne har lovhjemmel og mening, og har ikke grundlag for at se, at indholdet i de nævnte eksempler i stedet burde indgå i lokalplanens redegørelse eller som bemærkninger til relevante lokalplanbestemmelser.

Gennemsnittet på 7 "problematiske" bestemmelser spænder fra enkelte lokalplaner, hvor der ikke er konstateret problematiske bestemmelser, til ca. 40 lokalplaner med et gennemsnit på 13-14 "problematiske" bestemmelser. Mange af disse vedrører detaljer, fx at:

- etablering af tekniske anlæg skal ske efter kommunalbestyrelsens nærmere godkendelse,
- udformning og placering af hegn skal godkendes, eller
- ved opdeling i ejerlejligheder skal indsendes en opdateret plan.

Det er undersøgt om antallet af problematiske bestemmelser har relation til kommunestørrelse. Det ses ikke at være tilfældet. En optælling af problematiske bestemmelser i de 48 kommuner, der har mere end 45.000 indbyggere og herefter i de 17 kommuner, der har mere end 75.000 indbyggere viser, at der kun er marginale forskelle i forhold til det samlede gennemsnit.

I fem kommuner er der i de to undersøgte lokalplaner kun registreret tilsammen tre eller færre bestemmelser, der er vurderet som problematiske. En screening af enkelte andre lokalplaner fra de pågældende kommuner tyder imidlertid på, at det snarere er undtagelsen end reglen. Det modsatte kan naturligvis være tilfældet for kommuner med mange problematiske bestemmelser.

5.1.3 Forskellige typer af "problematiske" bestemmelser

Der er så mange forskellige varianter af bestemmelser, der er registreret som problematiske, at det ikke er muligt fyldestgørende at beskrive dem alle. For at skabe overblik over hovedtyperne er de registrerede bestemmelser opdelt i 7 grupper, hvor der i de fleste tilfælde er foretaget en yderligere opdeling.

Antallet af ulovhjemlede og problematiske bestemmelser fordelt på antal lokalplaner er vist i følgende skema.

Afsnit og type	Antal i alt	I antal lokalplaner
Overordnede kompetencenormer	45	30
Kompetencenormer vedrørende detaljer	345	125
Handlepligt	105	75
Udefinerede normer	55	50
Upræcise bestemmelser	240	115
Overflødige bestemmelser	390	145
Ulovhjemlede bestemmelser i øvrigt	195	105
I alt	1375	

Skema 13: Oversigt over problematiske bestemmelser

Tallene skal ses som cirka-tal og er afrundede.

De forskellige grupper gennemgås nærmere i de følgende afsnit. Eksemplerne er kopieret direkte fra de pågældende lokalplaner, så alene skrifttyper og opsætning er ændret. Kommentarer er placeret efter de citerede bestemmelser.

Kommunenavne og særligt karakteristiske stednavne er fjernet, og der er ikke kildehenvisning til eksemplerne. Denne anonymisering har til formål dels at undgå en forskelsbehandling, idet der i mange tilfælde vil kunne gengives tilsvarende eksempler fra andre kommuner, dels at undgå, at vurderingen kan give anledning til klagesager over konkrete – og tilfældige – lokalplaner.

De fleste af den type af bestemmelser, der gengives, er blevet anvendt i lokalplaner gennem mange år. Det tyder på, at de er almindeligt accepterede i praksis.

Det har ved gennemgangen vist sig, at det ikke er entydigt i hvilken gruppe en lang række bestemmelser skal placeres. Det skyldes især, at mange bestemmelser vil kunne placeres i mere end én gruppe. Fx kan krav om vedligeholdelse af bygninger (handlepligt) være kombineret med, at det skal ske efter byrådets anvisning (kompetencenorm). Også mange andre bestemmelser rummer en direkte eller skjult kompetencenorm. Fx krav om at fællesarealer skal beplantes med egnskarakteristiske vækster (upræcist) efter særskilt godkendelse af en samlet plan (kompetencenorm). Andre eksempler er formuleringer, der efterlader skøn og hermed er skjulte kompetencenormer. Fx at bebyggelsen arkitektonisk skal være af høj kvalitet og udgøre en god helhedsvirkning.

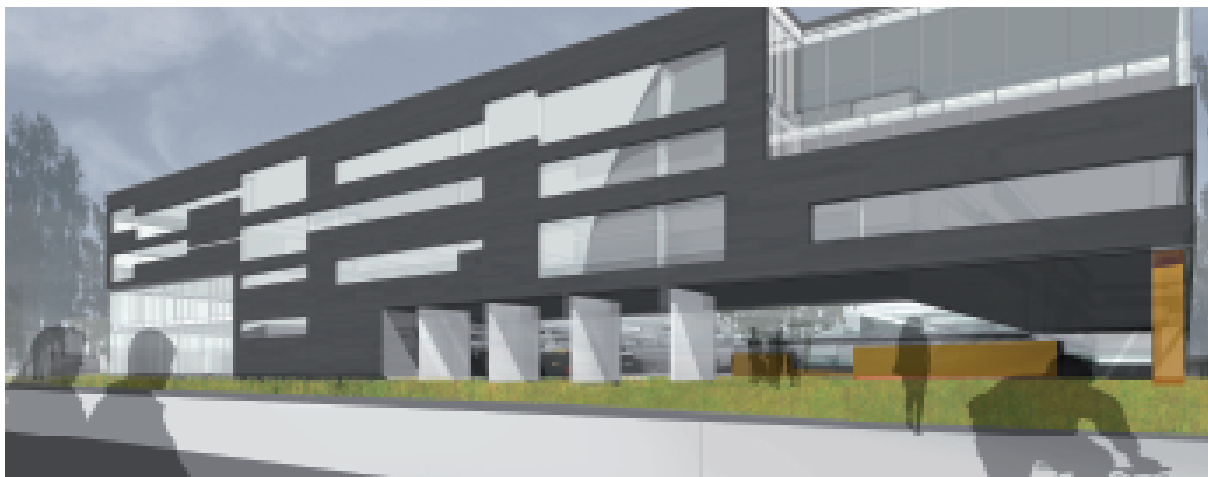
Et yderligere eksempel er en bestemmelse om, at "Stilladsreklamer kan tillades tidsbegrænset, såfremt disse ikke har stødende eller provokerende indhold." Bestemmelsen ville kunne placeres under kategorien "Upræcise bestemmelser", da den i høj grad beror på fortolkning. Den vil også kunne placeres under "Ulovhjemlede bestemmelser i øvrigt", idet der ikke er lovhjemmel til den angivne tidsmæssige regulering. Det er imidlertid valgt at placere bestemmelsen under detaljerede kompetencenormer, da den umiddelbart kan tolkes som et forbud mod stilladsreklamer, suppleret med en oplysning om, at der kan gives tidsbegrænsede dispensationer.

Antallet af problematiske bestemmelser er derfor angivet som cirka. Det vurderes, at placeringen i de enkelte grupper er af mindre betydning, og at opdelingen på trods af disse forhold er velegnet til at danne udgangspunkt for en analyse af forskellige typer af problematiske bestemmelser.

5.2 Opfyldelse af lokalplanpligten

Indledningsvis er vurderet om der er lokalplaner, som på grund af manglende bestemmelser eller overordnede kompetencenormer mv. (måske) ikke opfylder lokalplanpligten for projektet som helhed eller for væsentlige dele af det. Der er navnlig to kriterier, der er afgørende for hvorvidt lokalplanpligten er opfyldt.

Det første er, om der er bestemmelser, der definerer en lokalplan som rammelokalplan ved at have overordnede kompetencenormer om, at udstykning eller bebyggelse kun må ske "på grundlag af en af kommunalbestyrelsen godkendt samlet plan." Som det fremgår af afsnit 3.3 har kommunalbestyrelsen kun kompetence til at godkende en sådan "samlet plan" ved at tilvejebringe en ny lokalplan, der indeholder nærmere bestemmelser om udstykning og bebyggelse. (LPV, 1.4.3).



Det andet er, om en lokalplan har det tilstrækkelige indhold til at opfylde lokalplanpligten. Det kræver, at den indeholder nærmere regler om den pågældende udstykning eller bygge- og anlægsarbejdet. Det vil sige, at planen skal indeholde sådanne bestemmelser om områdets fremtidige anvendelse og udformning, at det er muligt at forestille sig, hvordan området vil blive med hensyn til bebyggelsens art og omfang samt veje og friarealer, når planen er realiseret. (LPV, 1.3.5).

Det vurderes, at omkring 35 af de undersøgte lokalplaner, svarende til 18 %, er omfattet af mindst et af disse kriterier. Ca. 10 lokalplaner, svarende til 5 %, er omfattet af begge kriterier. 15-20, svarende til 8-10 %, er alene omfattet af kriteriet om overordnede kompetencenormer og 8-10, svarende til 4-5 %, er alene omfattet af kriteriet om manglende nærmere regler.

5.3 Formålsbestemmelser

En lokalplan skal indeholde oplysninger om lokalplanens formål. En nærmere analyse af forholdet mellem formålsbestemmelse og faktuelle bestemmelser i lokalplaner er ikke indgået i undersøgelsen. Der er dog gjort forskellige observationer.

Formålsbestemmelserne er – med en enkelt undtagelse – alle formuleret i "at-form", i nogle tilfælde med en opremsning i op til 12, i et tilfælde 14 "at"-er. I eksempelsamling, lokalplanlægning for boligområder, som har kunnet ses i høringsudgaven, er foreslået en anden måde at formulere formålsbestemmelsen på, men det har ikke inspireret til fravigelse af den almindeligt udbredte "at-form". (EKS, s. 21-27).

Ifølge lokalplanvejledningen skal "Formålsbestemmelsen (...) dække de mål og hensigter, der er lagt til grund for bestemmelserne i planen, men den skal ikke være en opremsning af planens bestemmelser." Det er der mange formålsbestemmelser, der ikke lever op til, men stort set kun fortæller, at formålet er at give mulighed for en udstykning eller bebyggelse og inddrage arealet i byzone. I ca. 20 lokalplaner er formålsbestemmelser formuleret, så de – formentlig utilsigtet – begrænser muligheden for at dispensere.

"Lokalplanens formål er: (...) - at fastlægge bebyggelsesregulerende bestemmelser med hensyn til materiale anvendelse og bygningers udformning, ..."

"Lokalplanens formål er: (...) • At sikre et godt bymiljø ved at fastlægge bebyggelsesregulerende bestemmelser og bestemmelser for skiltning, ..."

"Lokalplanens formål er: (...) at fastlægge bestemmelser for placering, udformning og omfang af ny bebyggelse / at regulere beplantning, belægning og belysning."

Formålsbestemmelsen betragtes som en del af principperne i en lokalplan, der ikke kan gives dispensation fra. (LPV, 5.1). I de citerede eksempler er de bebyggelsesregulerende bestemmelser gjort til en del af principperne i lokalplanen. Formelt er der ikke noget i vejen med sådanne bestemmelser, og i lokalplanvejledningen er peget på, at hvis en lokalplan indeholder særlige bestemmelser, der skal sikre en bestemt karakter af et område, må hensigten med disse bestemmelser fremgå af formålsbestemmelsen. Men det kan også – som måske er tilfældet i de lokalplaner de citerede eksempler er hentet fra – medføre en utilsigtet begrænsning af mulighederne for at give dispensation.

5.4 Overordnede kompetencenormer

Overordnede kompetencenormer er brugt som betegnelse for bestemmelser der – direkte eller indirekte - angiver, at lokalplanen ikke kan realiseres før kommunalbestyrelsen har godkendt en udstyknings- og/eller bebyggelsesplan eller andre væsentlige elementer i planen. (Se hovedtype 1, afsnit 3.2).

Der er registreret omkring 25 lokalplaner, som har en eller flere bestemmelser i denne kategori. Bestemmelserne drejer sig i de fleste tilfælde om, at udstykning eller bebyggelse skal godkendes af kommunalbestyrelsen, i en del tilfælde ved godkendelse af en samlet plan.

"Udstykninger må kun ske efter en af Byrådet samlet godkendt udstykningsplan. Inden bebyggelse finder sted, skal der til bygningsmyndighedens godkendelse foreligge såvel bebyggelsesplan som tegninger af plan, facade og snit af de enkelte bygninger. Der skal ligeledes redegøres for evt. terrænreguleringer."

"Helhedsplan. Nyanlæg må kun ske efter et samlet projekt for området, som viser placering og udformning af bebyggelser, beplantning, parkering og skiltning samt redegørelse for fremtidig terræns koter"

"Der skal udarbejdes en samlet terrænplan som forudsætning for byggemodning, placering af regnvandsanlæg, sikring af kontakt med forurennet jord og genplacering af jord."

En lokalplan kan indeholde alternative udstyknings- og bebyggelsesplaner, når alternativerne fremgår af planen. (EKS, s. 23). Det er ikke opfyldt i følgende eksempler:

"Byrådet kan godkende udstykning i henhold til en alternativ udstykningsplan, såfremt det sker i sammenhæng med en alternativ bebyggelsesplan."

"Bebyggelse kan kun ske i henhold til den hoveddisponering og de principper der fremgår af kortbilag 2, 3 og 4, eller i henhold til en alternativ plan, såfremt en sådan kan godkendes af byrådet.(...) Godkendelse af en alternativ bebyggelsesplan skal ske i sammenhæng med godkendelse af en alternativ udstykningsplan. Godkendelse af sådanne planer erstatter bygningsreglementets bestemmelser om højder og afstande til vej, sti og skel."

Til den sidste sætning skal bemærkes, at bestemmelserne i bygningsreglementet om byggeret fortrænges, når der om de pågældende forhold er fastsat bestemmelser i en lokalplan, men ikke ved en formulering som den, der er citeret. (LPV, 1.5.2).

Der er også tilfælde, hvor grundlaget for lokalplanen drages i tvivl:

"Inden der kan gives byggetilladelse til boligformål, skal der fra Miljømyndigheden foreligge godkendelse af, at realet kan anvendes til boliger."

Som der er redegjort for i afsnit 3.3 og 5.2 er der kun hjemmel i planloven til en efterfølgende godkendelse, når det ske gennem tilvejebringelse af en ny lokalplan.

5.5 Kompetencenormer vedrørende detaljer

Denne gruppe er opdelt i to undergrupper. Nogle lokalplaner har bestemmelser i begge grupper.

1. Krav om godkendelse af detaljer, hovedtype 1 (se afsnit 3.2). Der er registreret ca. 180 bestemmelser, fordelt på ca. 90 lokalplaner.
2. Krav om efterfølgende tilladelse eller godkendelse, hovedtype 2 (se afsnit 3.2). Sådanne bestemmelser skal fortolkes som oplysning om, at kommunalbestyrelsen kan give dispensation. I denne kategori er registreret ca. 170 bestemmelser, fordelt på ca. 95 lokalplaner.

5.5.1 Godkendelse af detaljer

Halvdelen af bestemmelser i denne undergruppe indeholder krav om godkendelse af en samlet plan for forskellige dele af lokalplanen. Det er fx farver på ydervægge, belysning, placering af træer, udformning af ubebyggede arealer mv.

"Der skal udarbejdes en samlet plan, herunder en beplantningsplan samt en belyningsplan for det enkelte delområde med hensyn til indretning af fælles opholdsarealer, parkering, vej- og sti forbindelser, belægnings, terrænbehandling, beplantning samt belysning. Planerne skal godkendes af Kommunalbestyrelsen inden en byggetilladelse kan udstedes."

"Der skal for lokalplanområdet udarbejdes en samlet landskabs-, beplantnings- og plejeplan, som skal godkendes af kommunalbestyrelsen."

"Ubebyggede arealer skal indrettes efter en samlet plan for befæstelse, beplantning og belysning, der godkendes af byrådet. Der skal anvendes materialer af høj kvalitet."

Som nævnt oven for er der ikke lovhjemmel til lokalplanbestemmelser om efterfølgende godkendelse af en plan. Ved behandling af lignende bestemmelser i Naturklagenævnet er disse blevet underkendt. Det behøver ikke at medføre, at lokalplanens hovedindhold bliver underkendt. Forekomsten af kompetencenormer kan dog være så omfattende, at det giver anledning til at stille spørgsmål ved lokalplanens egnethed til sikre den regulering, der er formålet med lokalplanen.

Den anden halvdel drejer sig om, at forskellige detaljer skal godkendes, fx med bestemmelser som følgende:

"Eventuelle solvarmeanlæg/solceller skal indpasses i bygningens arkitektur efter Kommunalbestyrelsens særlige godkendelse."

"Ny bebyggelse skal fremstå med facader i tegl- eller natursten efter kommunalbestyrelsens nærmere godkendelse. Herudover kan der til mindre dele af det enkelte facadeparti anvendes glas, stål og træ."

"Bebyggelsens arkitektoniske udformning skal godkendes af Byrådet."

Der er heller ikke hjemmel til sådanne særlige tilladelser eller godkendelser, og bestemmelserne lever ikke op til kravet om, at den enkelte grundejer skal kunne se af lokalplanen, hvad der er tilladt, og hvad der er forbudt.

5.5.2 Tilladelse eller godkendelse = dispensation

De fleste bestemmelser i denne undergruppe indeholder formulering om, at forskellige detaljer, fx skiltning eller terrænregulering kan udføres eller ændres efter kommunalbestyrelsens (evt.: "særlige") tilladelse eller godkendelse.

"Stilladsreklamer kan tillades tidsbegrænset, såfremt disse ikke har stødende eller provokerende indhold."

"Etablering/ændring af indkørsler til de enkelte ejendomme skal godkendes af ... Kommune."

"Terrænregulering på mere end 0,5m i forhold til eksisterende terræn eller nærmere end 1,0m fra skel kræver en tilladelse fra Kommune."

"Placering og opsætning (af udvendige antenner) skal i hvert enkelt tilfælde godkendes af Kommune."

"Til mindre facadesektioner, gavle og lignende, må der anvendes andre materialer og farver, når der efter byggeområdets vurdering opnås en pæn helhed."

"Uanset stk. 2, 2. afsnit kan forvaltningen i særlige tilfælde tillade indretning af den i afsnittet nævnte virksomhed, såfremt virksomheden udøves efter principper, der i særlig grad er publikumsorienterede."

Sådanne bestemmelser skal fortolkes således, at skiltning eller terrænregulering mv., som udgangspunkt er forbudt, men kommunalbestyrelsen kan give dispensation efter reglerne herom. På grund af den usikkerhed den type bestemmelser medfører, anbefales i Lokalplanvejledningen, at man ikke bruger sådanne formuleringer, men i stedet – i redegørelse/kommentarer – henviser til muligheden for at dispensere, hvis man har specielt brug for at gøre opmærksom på det. (LPV, 1.4.3).

Flere af bestemmelserne i denne gruppe er formuleret så de kræver fortolkning, underforstået af kommunen, og er således udtryk for skjulte kompetencenormer (type 1). Det er fx langt fra entydigt hvad der skal forstås ved "en pæn helhed" eller hvornår en virksomhed i særlig grad er publikumsorienteret.

Med hensyn til at kompetencen i de to sidste eksempler angiveligt udøves af henholdsvis "byggemyndigheden" og "forvaltningen", henvises til afsnit 7.3.

5.6 Handlepligt

Denne gruppe er opdelt i to undergrupper:

1. Bestemmelser der udtrykker krav om realisering af nærmere angivne anlægsarbejder. Der er registreret ca. 70 bestemmelser, fordelt på ca. 30 lokalplaner.
2. Bestemmelser der udtrykker krav om vedligeholdelse. Denne undergruppe er valgt ved bestemmelser, der både indeholder krav om etablering og vedligeholdelse. Her er registreret ca. 35 bestemmelser, fordelt på ca. 25 lokalplaner.

5.6.1 Krav om realisering

Hovedparten, ca. 40 bestemmelser, handler om detaljer som plantning af træer, hegn eller anden beplantning, fx med bestemmelser som disse:

"Ved nybyggeri i henhold til kortbilag 2, skal der plantes 5 platantræer langs muren modvej, som vist på kortbilag 3."

"Der skal etableres hegn i skel mellem de enkelte grunde, udført som levende hegn, hæk og/eller buske, der kan suppleres med fast hegn."

"Delområde 2 skal tilsås med græs og skal beplantes med en række af opstammede træer i en afstand af 8-10 m fra kørebane kant afvej, efter princippet som vist på kortbilag L2."

De øvrige handler om forskelligartede detaljer, fx følgende:

"Der skal etableres belysning påvej. Der skal som minimum anvendes belysningsklasse E2."

"Der skal etableres mobilsugeanlæg til dagrenovation i områdets bygninger, så tilslutnings- og benyttelses pligten til det kommunale anlæg/net af affaldssugerør kan opfyldes."

"Der skal etableres trafiksanering på Nørregade i princippet som vist på kortbilag 3."

"Friarealet skal udlægges med græs samt beplantning med løvfældende træer og buske. Der skal etableres en legeplads i friarealet for bebyggelsens beboere."



Det sidste eksempel er måske ment som et krav om etablering af fællesanlæg. Muligheden for at stille sådanne krav er dog begrænset til ny bebyggelse, og i det aktuelle eksempel handler lokalplanen om indretning af lejligheder i eksisterende landbrugsbygninger.

En lokalplan kan kun regulere fremtidige forhold. Eksisterende lovlige forhold kan fortsætte som hidtil, men ønskes ændringer, må det kun ske som angivet i planen. Der er således ikke hjemmel til at kræve planen eller dele af planen realiseret. En undtagelse er muligheden for at fastsætte bestemmelser om beplantningens tilladte højde, der medfører en egentlig handlepligt. (LPV, 1.1.1).

Det er dog muligt at fastsætte lokalplanbestemmelser, der indebærer en indirekte handlepligt. Det kan ske ved krav om etablering af afskærmningsforanstaltninger, etablering af eller tilslutning til fællesanlæg samt installation til opsamling af regnvand. I alle tilfælde kan et sådant krav kun stilles betingelse for ibrugtagningen af ny bebyggelse, og indgår herved som vilkår, som grundejeren må acceptere for at bygge på ejendommen.

5.6.2 Krav om vedligeholdelse

Halvdelen af bestemmelserne handler om vedligeholdelse af bygninger, og den anden halvdel om pleje og vedligeholdelse af ubebyggede arealer.

”Bygninger som jf. kortbilag 3 og bilag A er klassificeret med høj bevaringsværdi eller mellem bevaringsværdi skal bevares og vedligeholdes, så den arkitektoniske, kulturhistoriske og miljømæssige værdi, samt originalitet fastholdes.”

”Drift. Grundejer er til hver en tid forpligtiget til at vedligeholde bebyggelsen.”

”Bygningsdetaljer såsom gesims, ornamenter, skorstenspiber, sokler, frontispicer og andre karakterfulde facadeudmykninger skal vedligeholdes og bevares.”

”Stationsbygningen skal som hovedregel vedligeholdes, istandsættes og rekonstrueres i den stil og i det form sprog, som var gældende da bygningen blev opført.”

”Ren- og vedligeholdelse af parkerings- og opholdsarealer skal til enhver tid varetages af grundejeren.” (Lokalplan for et pleje- og aktivitetscenter).

”Den grønne kile må ikke sprøjtes eller gødskes. Græsarealerne skal plejes ved slåning 1-2 gange årligt, tid ligst fra Sankthans, eller ved afgræsning med får, kreaturer eller heste.”

”Det er grundejerne, der står for etablering, drift og vedligeholdelse af de grønne ubebyggede arealer inkl. beplantning og regnvandsbassiner.” (Lokalplanen omfatter et nyt erhvervsområde men har ingen bestemmelse om oprettelse af en grundejerforening).

Planloven åbner mulighed for lokalplanbestemmelser om en grundejerforenings pligt til bl.a. vedligeholdelse af fællesarealer og fællesanlæg. Der er dog ikke hjemmel til at kræve istandsættelse og vedligeholdelse af bygninger eller bygningsdele. Der kan i en vist udstrækning fastsættes bestemmelser om vedligeholdelse af ubebyggede arealer, men ikke til bestemmelser som de citerede om bestemte former for vedligeholdelse. Med hensyn til forbuddet mod sprøjtning og gødskning henvises til afsnit 5.10.1.

5.7 Udefinerede regulativer og lignende

Registrering omfatter ca. 50 bestemmelser fordelt på ca. 45 lokalplaner. Det drejer sig om bestemmelser, der henviser til ikke klart definerede regulativer og normer. I 7 tilfælde med formulering om, at det er ”den til enhver tid gældende” og i 9 tilfælde til ”gældende”.

Godt halvdelen, ca. 30 bestemmelser, drejer sig om affaldshåndtering, fx:

"De til enhver tid gældende retningslinjer i kommunens affaldsregulativer skal overholdes."

"Der skal etableres plads til beholdere/containere for affald og genanvendelige materialer. Pladserne skal placeres og indrettes, så affaldshåndteringen kan udføres i henhold til gældende AT-anvisning om manuel håndtering og transport af dagrenovation."

Det næststørste antal, ca. 12, henviser til skiltning og belysning, fx:

"Skiltning skal overholde Byarkitektonisk vejledning for Der må ikke opsættes eller opklæbes skilte eller reklamer i området."

"Belysningen af veje, fortove, parkeringspladser, indgange, torv og opholdsarealer skal være tilstrækkelig til orientering, være tryghedsskabende og skal overholde Byarkitektonisk vejledning for Kommune."

"Skiltning og reklamering må kun finde sted med Byrådets tilladelse i hvert enkelt tilfælde og efter retningslinjerne for skilte og facader i ... Kommune."

"Eventuelle mindre indkast og affaldskurve må dog placeres over terræn udenfor bygningerne. Placering og udformning skal ske efter Kommunes anvisninger og /eller den til enhver tid gældende designmanual for Havn. Der lægges vægt på at opnå en diskret og æstetisk overbevisende løsning."

Herudover er der ca. 7 bestemmelser om parkeringsnormer og udformning af vejarealer, fx:

"Ved nybyggeri skal der udlægges areal til parkering på egen grund svarende til normen efter parkeringsvedtægt for Kommune."

"Der skal etableres parkeringspladser i henhold til det til enhver tid gældende parkeringsregulativ for Kommune, dog mindst 40 parkeringspladser."

"Offentlige veje, parkeringspladser og lign skal udformes efter Vejdirektoratets vejregler."

Bortset fra henvisningen til Vejdirektoratets vejregler er henvist til kommunale regulativer mv. Henvisningerne er uden oplysninger om, hvilke regulativer mv. det konkret drejer sig om.

Det er muligt gennem henvisning til konkrete regulativer, normer eller lignende at optage disse som en del af lokalplanen. Hvis der henvises til normer eller et regulativ, skal det være entydigt angivet, hvilke det drejer sig om. Det kan fx ske ved en præcis henvisning med angivelse af regulativets dato, eller ved at de optages som bilag til lokalplanen. (LPV 2.6.1).

5.8 Upræcise bestemmelser

Kravet om at borgerne på forhånd skal kunne se i lokalplanen hvad der er tilladt, indebærer, at den enkelte bestemmelse skal være entydigt og præcist formuleret. (LPV, 1.4.2). I denne gruppe er registreret 5 typer af bestemmelser, der vurderes ikke at opfylde dette krav:

1. Bestemmelser, som kræver en efterfølgende fortolkning.
2. Meget bredt formulerede bestemmelser.
3. Formuleringer med brug af "kan" eller "må".
4. Manglende præcisering af byggemuligheder.
5. Upræcise bestemmelser i øvrigt.

5.8.1: Efterfølgende fortolkning

En række bestemmelser er så upræcise, at de kræver fortolkning og derfor virker som om, de er baseret på en opfattelse af, at man fra kommunens side har kompetence til at foretage denne fortolkning. Bestemmelserne kan således ses som skjulte kompetencenormer.

Registreringen omfatter ca. 100 bestemmelser, fordelt på ca. 70 lokalplaner. Omkring 1/3 af bestemmelserne vedrører arkitektoniske forhold. Der indledes med et eksempel på en formålsbestemmelse:

"Lokalplanens formål er at sikre (...) at ny bebyggelse udformes og proportioneres så den fremstår som nutidig arkitektur indpasset i en by-arkitektonisk helhed."

Formålsbestemmelsen er fulgt op med følgende bestemmelse:

"Ny bebyggelse skal i udformning og proportionering have en bymæssig karakter og fremstå som nutidig arkitektur indpasset som en del af en arkitektonisk helhed."

Eksempler fra andre lokalplaner:

"Bebyggelsen skal ved sin udformning, proportioner, materialer og farver gives en ydre fremtræden, så der opnås en arkitektonisk god helhedsvirkning i forhold til omgivelserne."

"Ny bebyggelse skal opføres i et stringent og modernistisk formsprog sammensat af enkle kubiske former. Selvstændige småbygninger skal arkitektonisk og materialemæssigt integreres med boligbebyggelsen."

"Ny bebyggelse skal opføres som arkitektonisk ensartet bebyggelse med overensstemmelse i byggestil, materialevalg, farvevalg og bygningsdetaljer."

"Bygningerne skal gives et nutidigt dansk præg tilpasset de maritime omgivelser, og træhuse må f.eks. ikke etableres som "bjælkehuse."

De øvrige bestemmelser handler hovedsageligt om udformning af bebyggelsen, så den "fremstår som en samlet helhed", "have et repræsentativt udseende" eller "tilpasses den eksisterende bebyggelse i området" (som ikke er beskrevet).

"Skiltning skal tilpasses bygningens og nabobygningers arkitektur med hensyn til dimensioner, materialer, farver, belysning og design, således at der opnås en god helhedsvirkning."

Ca. 14 bestemmelser handler om, at beplantningen på fællesarealer mv. skal være af egnskarakteristiske eller hjemmehørende arter.

"Der skal etableres et 3 m bredt beplantningsbælte i kanten mellem delområde D og B og C, som angivet på bilag 2. Beplantningen skal bestå af danske hjemmehørende buske og træer."

"Fællesarealerne skal beplantes med egnskarakteristiske vækster efter særskilt godkendelse."

"Fællesarealer. På alle fællesarealer skal der anvendes lokale hjemmehørende danske træer og buske."

De krav, der er til bygningens udseende, herunder arkitektonisk kvalitet, skal være fastlagt i lokalplanens bestemmelser, så offentligheden har mulighed for at forholde sig til dem. (LPV 2.9.1). "En arkitektonisk god helhedsvirkning", "et stringent og modernistisk formsprog" eller et "nutidigt dansk præg" er hverken præcise eller entydige begreber.

Der findes definitioner på, hvad der skal forstås ved hjemmehørende arter, mens egnskarakteristiske og lokale hjemmehørende kræver lokalkendskab på grund af forskellige klimatiske forhold i de forskellige dele af Danmark. I alle tilfælde kræver det en efterfølgende vurdering. Det er i øvrigt noget forholdsvis nyt i lokalplaner med bestemmelser om, at bebyggelse skal have et dansk præg, og at beplantningen skal være særligt dansk.

En del bestemmelser vedrører parkeringsforhold:

"I området skal etableres parkering svarende til mindst 1 Pplads pr. 50 m² etageareal til kontorformål samt cykelparkering i nødvendigt omfang til dækning af de ansattes behov."

Det er uklart, hvilket behov de ansatte har for cykelparkering.

5.8.2 Bredt formulerede bestemmelser

I denne gruppe er der registreret ca. 35 bestemmelser, fordelt på 25 lokalplaner. Omtrent halvdelen af bestemmelserne omfatter bebyggelsens udformning. Fx følgende:

"Bebyggelsens tag skal udformes som fladt tag eller med ensidig taghældning på 5-30 grader eller som saddeltag med en hældning på 25-45 grader. Cykelskure og lignende småbygninger må udføres med anden taghældning."

"Facader skal udføres i blankt, pudset eller tyndpudset tegl, beton, granit, glas, ophængte/monterede facadebeklædning som skærmtegl, plademateriale, eternitbeklædning og lign. samt pudsede facader. Dele beklædt med træ, metal eller lign."

"Tage må kun dækkes med følgende materialer: - Tegl, betontagsten af alle typer og farver, men ikke glaserede tagsten, - Bølgeplader, skifer, cement/fiber-baserede tagplader (Cembrit mv.), eternit, - Stålsprofiler, zink og aluprofiler, - Glas som ovenlys, vinduer og solfangere, - Tagpap i farverne grå og sort, - Compositmateriale (glasfiber / kulfiber i kombination med isoleringsmateriale mv)."

"Til tagbeklædning må kun anvendes teglsten, (vingetegltagsten), beton/cement tagsten, tagpap i listedækning, zink, kobber, aluminium, stål, eternit eller grå/sorte natur- eller eternitskifer. Ved en taghældning på mindre end 5 gr. kan der desuden anvendes sort tagpap uden listedækning." // "Til tagbeklædning må der ikke anvendes plast, gummi eller ståltag."

Regulering af bebyggelsens udformning bør altid kunne underbygges med en planlægningsmæssig begrundelse. Ved en så stor bredde i mulighederne som i de citerede bestemmelser, er sigtet med reguleringen uklart. Samtidigt rejser det spørgsmålet hvilken planlægningsmæssig begrundelse, der eventuelt vil kunne danne grundlag for afvisning af en anden taghældning eller af materialetyper, der ikke er indeholdt i bestemmelserne. Det sidste eksempel består af to på hinanden følgende paragraffer og illustrerer vanskeligheden ved at holde rede på, hvad der søges opnået eller forhindret.

Omkring 1/3 af de bestemmelserne i denne gruppe, handler om brug af "miljøklasser". Betegnelsen refererer – en del gange uden direkte henvisning – til Håndbog om Miljø og Planlægning, Miljøministeriet, 2004, (hvor der dog tales om "afstandsklasser").

"Der må i lokalplanområdet kun etableres virksomheder inden for miljøklasse 3 - 5, dvs. virksomheder, der påvirker omgivelserne i mindre grad, er noget belastende eller ret belastende for omgivelserne. Der henvises i øvrigt til bilag 3 vedrørende miljøklasser."

"Områdets anvendelse fastlægges til erhvervsformål (...). Herudover kan området anvendes til liberalt erhverv, service, administration samt forskningsorienteret virksomhed. (Virksomhed der i Miljøministeriets "Håndbog om Miljø og Planlægning 2004" er klassificeret som miljøklasse 1-5."

"Byggefelt I må kun anvendes til klasse 1-4 virksomheder. Byggefelt II må kun anvendes til 1-2 virksomheder. Byggefelt III må kun anvendes til klasse 1-3 virksomheder." // "Der må kun etableres virksomhed inden for miljøklasse 1-4 inden for byggefelt I."

I bilaget til det første eksempel spænder miljøklasserne fra fx 1-3, 2-6 eller 4-6. Et stort spænd i miljøklasser (afstandsklasser) begrænser mulighederne for regulering og er især uklar, når der ikke er sammenfald mellem de angivne miljøklasser i bestemmelsen og det bilag, der henvises til.



En lokalplan for et havneområde har bl.a. følgende bestemmelser:

"Bebyggelse må kun opføres inden for byggefeltet i princippet som vist på kortbilag 9 og på lokalplanens bilag 4." // "Virksomheder der etableres i område 1 skal have en miljøklassifikation i overensstemmelse med angivelse på kortbilag 4, og være i overensstemmelse med klassificeringen ifølge virksomhedsoversigten, lokalplanens bilag 2."

Byggefelterne udfylder de enkelte delområder, og der er samtidigt et spænd i miljøklasser fra fx 1-4 eller 1-6. Så brede bestemmelser rejser spørgsmålet, om lokalplanerne har tilstrækkeligt indhold til at opfylde lokalplanpligten (se afsnit 5.2). Samtidigt er det tvivlsomt, at så brede bestemmelser har et tilstrækkeligt indhold til at sikre den regulering, man fra kommunens side har ønske om. Hvis miljøklasse 1-6 svarer til afstandsklasserne i Håndbog om Miljø og Planlægning, er der tale om afstande fra 0 til 300 m.

De sidste inden for denne gruppe er bredt formulerede bestemmelser om anvendelse eller byggemuligheder.

"Området må kun anvendes til erhvervsformål med hertil hørende parkering og udendørs opholdsarealer."

Området grænser op til bymidten og skal ifølge redegørelsen anvendes til kontorformål og liberale erhverv. I øvrigt er parkerings- og opholdsarealer i de forskellige lokalplanvejledninger altid blevet betragtet som noget, der er en del af et bolig- eller erhvervsområde, og derfor ikke kræver at blive nævnt i anvendelsesbestemmelsen.

Det skal også bemærkes, at Naturklagenævnet i en afgørelse af 6. 6. 2006, j. nr. 03-33/600-0156, har statuerede rammelokalplan for en plan, der udlagde området til erhvervsformål uden nærmere angivelse af, hvilke erhvervstyper der kunne etableres, bortset fra forbud mod detailhandel. (LPV, 2.3.2.2).

"Området udlægges til blandet bolig- og erhvervsområde. Blandede bolig- og erhvervsområder skal anvendes til helårsboligformål, mindre erhvervsformål, offentlige formål, privat handel og privat service, som naturligt kan indpasses i området."

En sådan bestemmelse er ikke uden lovhjemmel, og det kan i nogle tilfælde, fx i områder til blandede byfunktioner, være hensigtsmæssig med brede anvendelsesbestemmelser. Det indebærer dog at ejernes muligheder for udnyttelse af ejendommene er tilsvarende store og kommunalbestyrelsens muligheder for at regulere anvendelsesmulighederne tilsvarende små.

5.8.3 "kan" / "må" - bestemmelser

Der er registreret ca. 10 bestemmelser, hvor der ved anvendelse af ordene "kan" og "må" efterlades usikkerhed med hensyn til, hvad der i øvrigt er tilladt.

"Lokalplanens område kan anvendes til 1 mindre dagligvarebutik til lokalområdets forsyning samt, adgangs- og parkeringsfaciliteter."

"I delområde B kan tage beklædes med skifer, tagpap, eternit og lignende tagmateriale."

"Bygninger inden for byggefelt 3-7, som vist på kortbilag 7, må opføres med facader af træ. Tagene på bebyggelsen kan beklædes naturskifer, zink, tagpap samt græs, stenurt eller lignende. Materialerne må ikke være reflekterende."

"Bebyggelse må opføres inden for byggefeltet jf. bilag 3."

Når der står, at "området må anvendes til boligformål", er det ikke tydeligt, om det ikke også må bruges til andet. Tilsvarende er det ikke tydeligt, når der står "kan" og "må", om der også må anvendes andre materialer, opføres bebyggelse uden for byggefeltet etc. I lokalplanvejledningen peges på, at sådanne formuleringer erfaringsmæssigt giver anledning til tvivl hos lokalplanens brugere, og det anbefales i stedet at bruge de entydige formuleringer som 'der må kun ... eller 'skal', fx 'bygninger må kun opføres inden for byggefeltet'. (LPV, 1.4.2).

5.8.4: Usikkerhed mht. byggemuligheder

Der er i denne gruppe ca. 40 bestemmelser, fordelt på ca. 35 lokalplaner. Heri er ikke medregnet udtryk som "retningsgivende" og lignende (se nærmere nedenfor).

Hovedparten, ca. 2/3, handler om begrebet "halvanden etage". Det udtrykkes på forskellige måder: 1½ etage, 1,5 etager, en etage med udnyttelig (eller udnyttet) tagetage, samt 1½ plan. Der er her alene registreret tilfælde, hvor der ikke samtidigt er bestemmelser om taghældning eller maksimal facadehøjde, der sikrer den tilsigtede bygningsmæssige udformning.

"Bebyggelsen må maksimalt opføres i én etage med udnyttet tagetage. // Bygningshøjden må ikke overstige 8,5 m."

Bygningsreglementet, BR08, definerer en bygning i "1½ etage" som en 2-etagers bygning, og hvis der ikke i en lokalplan, der benytter begrebet, er en nærmere definition herpå, kan det måske være bygningsreglementets definition, der bliver gældende. I lokalplanvejledningen anbefales, at kommunerne i fremtidige lokalplaner undlader at bruge begrebet 1½ etage og i stedet definerer udformningen ved angivelse af facadehøjde, totalhøjde og tagform. (LPV, 2.8.5). Betegnelserne er dog opretholdt i Eksempelsamlingen.

Naturklagenævnet har i en sag om forståelse af etagebegrebet (NKO 495, 2009) lagt vægt på den almindelige byggetekniske forståelse af begrebet, som det fremgår af "Håndbog for bygningsmyndigheder", der er udgivet af Kommunernes Landsforening. Det fremgår af udtalelsen, at i mangel af en entydig fastlæggelse af etagebegrebet i byggelovgivningen og praksis, må der i tvivlstilfælde ved afgørelser efter planloven, lægges vægt på bebyggelsens ydre fremtræden set i relation til de hensyn, som planbestemmelserne skal varetage. Det afgørende er om bebyggelsen set i forhold til naboer, forbipasserende og lokalplanområdets præg fremstår som en bebyggelse i en etage med udnyttet tagetage eller 2 etager.

Naturklagenævnet anerkender således anvendelse af begrebet "én etage med udnyttelig tagetage", men hvis der ikke er andre bebyggelsesregulerende bestemmelser end i ovenstående eksempel, vil der kunne opstå usikkerhed om, hvorvidt et hus fremtræder som 1½ eller 2 etager.

Den sidste tredjedel er bestemmelser, der på forskellige måder efterlader usikkerhed med hensyn til, hvad der kan forventes opført.

"Bygninger må ikke opføres med mere end 3 etager med udnyttelse af kælder med den ene side fritlagt i det skrånende terræn."

"Bebyggelsen må, hvor terræn tillader det, anlægges med kælder, der er delvis fri af terræn."

I disse eksempler vil bygningerne til den ene side fremstå med en etage mere end det angivne etageantal. I det sidstnævnte eksempel er på en ikke bindende illustration vist kælder med fuld etagehøjde til den ene side og illustrerer således en bygning i 2 etager til den ene side.

"Bebyggelsesprocenten må ikke overstige 60 for delområdet under ét."

"Bebyggelsesprocenten i samtlige delområder må ikke overstige 110%."

Delområderne består af flere ejendomme. I lokalplanvejledningen påpeges, at fastsættelse af bebyggelsesprocenter som gennemsnit for flere ejendomme ikke er hensigtsmæssig i lokalplaner, hvor det må fremgå tydeligt hvad der må bygges på den enkelte ejendom. (LPV 2.8.3).

I talrige lokalplaner anvendes formuleringer om, at bebyggelse skal placeres i overensstemmelse med en "retningsgivende" eller "vejledende" udstyknings- eller bebyggelsesplan eller "i princippet som vist på ...". I følgende eksempler er der tillige upræcise henvisninger til kortbilag.

"En skitse til bebyggelsens eventuelle udformning er vist på kortbilag nr. 4 (Illustrationsplan)." (Kortbilag 4 er betegnet som retningsgivende bebyggelsesplan).

"Ny bebyggelse skal i princippet placeres, således som vist på den vejledende bebyggelsesplan kortbilag nr. 3." (Kortbilag nr. 3 findes ikke men derimod et kortbilag C).

Sigtet med sådanne formuleringer er formentlig at øge kommunens råderum for at kunne ændre udformning af udstykningen eller bebyggelsen efter lokalplanens endelige vedtagelse. Formuleringen kan opfattes som en skjult kompetencenorm, der tilsigter at give kommunalbestyrelsen ret til at godkende fravigelser fra den udstyknings- eller bebyggelsesplan, der fremgår af lokalplanen.

Selv om en lokalplan har en håndfast bestemmelse om, at "udstykningsplan (eller bebyggelse) må kun ske som vist på udstykningsplanen (eller bebyggelsesplanen)", vil der i praksis ofte ske mindre fravigelser fra den præcise udformning på det kortbilag, der henvises til. Fx vil landinspektørens udstykningsplan have en præcision, det ikke er realistisk – og heller ikke nødvendig – for den udstykningsplan, der indgår i lokalplanen.

Spørgsmålet er om brug af ordene "principiell" og "retningsgivende" øger kommunalbestyrelsens mulighed for - uden at give dispensation - at acceptere eller foretage større fravigelser. Folketingets Ombudsmand har i en konkret sag fra en kommune udtalt følgende: "En bestemmelse i en lokalplan om retningsgivende placering af nabobebyggelser med henvisning til et kortbilag er efter min opfattelse i overensstemmelse med principperne i kommuneplanlovens § 18. Hvis det endelige byggeris placering væsentlig afviger fra kortbilagets, må dispensationsbestemmelserne i kommuneplanlovens § 47 imidlertid bringes i anvendelse, uanset udtrykket "retningsgivende" er anvendt. Afvigelsen på 2-3 m i forhold til Deres (klagerens) grund kan efter min mening i denne henseende ikke betragtes som en væsentlig afvigelse." (FO brev af 31. 5. 1990, j. nr. P 4331/2/3-29).

Sagen havde i forvejen været påklaget til Planstyrelsen, der var enig med kommunen i, at kommunen kunne foretage en regulering af bebyggelsens placering på 2-3 m, uden at det krævede dispensation.

Ombudsmanden fastslog samtidigt, at muligheden for – som i det aktuelle tilfælde - at godkende en placering af bebyggelsen, så den afveg fra lokalplanens byggefelt, må indskrænkes til uvæsentlige fravigelser, idet reglerne forudsætter, at fravigelser skal ske ved dispensation og eventuel nabohøring.

I den kommenterede planlov refereres til udtalelsen (ABB, s. 212), og det konstateres, at retningslinjer med kompetencenormer giver ikke kommunalbestyrelsen en videregående dispensationsadgang end fastsat i § 19 (vedr. dispensation fra lokalplaner), og mere end uvæsentlige fravigelser fra sådanne bestemmelser forudsætter også forudgående naboorientering.

Rækkevidden af udtryk som "retningsgivende" eller "principiel" må således være begrænset til at signalere, at kommunalbestyrelsen under visse – evt. nærmere beskrevne – forudsætninger er positivt indstillet på at give dispensation.

5.8.5: Øvrige

Denne gruppe omfatter ca. 80 forskelligartede upræcise bestemmelser. En del af disse vedrører støj.

"Ny bebyggelse skal opføres således, at det indendørs døgnækvivalente støjniveau ikke overstiger 30 dB(A) for opholdsrum og det udendørs støjniveau ved primære udendørs opholdsarealer ikke overstiger 55dB(A)."

"Det skal sikres, at boliger inden for lokalplanområdet, indrettes så de overholder de til enhver tid gældende grænseværdier for støj."

Efter lokalplankatalogets nr. 12 kan etablering af støjafskærmning gøres til en betingelse for ibrugtagen af ny bebyggelser, og ifølge nr. 18 kan der i visse situationer stilles krav om isolering af eksisterende boligbebyggelse mod støj. Ingen af eksemplerne har dog krav om etablering af støjafskærmning.

I det første eksempel er området ifølge redegørelsen ikke udsat for støj. I det andet eksempel er formålet med lokalplanen at give mulighed for udvidelse af et lokalcenter kontor og liberalt erhverv samt et øget antal stationsnære boliger, placeret i nærheden af butikker. Bestemmelsen er imidlertid så bredt formuleret, at den også omfatter eksisterende boliger.

Ifølge BR08, 6.4.2, skal boliger udformes, så de, der opholder sig der, ikke generes af lyd fra bl.a. tilgrænsende bolig- og erhvervsenheder samt fra nærliggende veje og jernbaner. I SBI anvisning nr. 216 i tilknytning til bestemmelsen er redegjort for grænseværdier for støj. Herunder er redegjort for vejledninger herom fra Miljøstyrelsen (nr. 4/2006 og nr. 6/1984). Disse har lidt andre og mere differentierede værdier, end dem der er anført i det første eksempel. Bestemmelser som de citerede virker ellers som gentagelse af gældende bestemmelser i BR08 og det er et spørgsmål, om de har selvstændig virkning i praksis.

Nogle bestemmelser kan ses som en kombination af kompetencenormer og bestemmelser om handlepligt, fx følgende:

"Parkering for cykler skal etableres, hvor der er adgang til området for cyklende."

Uanset det hensigtsmæssige og sympatiske i sigtet kan man ikke på forhånd se, hvor cyklerne skal kunne parkeres.

Andre bestemmelser giver formentlig utilsigtede byggemuligheder - eller utilsigtede begrænsninger.

"Bebyggelserne kan opføres i 2 etager."

"Hegn i skel skal udføres som levende hegn. Hække skal placeres i skel og må maksimalt være 1,8 meter høje. I skel mod veje må hegn dog ikke placeres nærmere skel end 30 cm."

Det første eksempel åbner mulighed for opførelse af alle bygninger, herunder garager og udhuse mv., i op til 2 etager. (Se LPV, 1.4.2).

I det andet eksempel indebærer præciseringen af, at hække skal placeres i skel, et umiddelbart forbud mod interne hække, hvilket der dog ikke i den pågældende lokalplan ses nogen begrundelse for.

"Bakkegårdens 2 længer matr. nr. 43a,, er bevaringsværdige i deres nuværende udformning." // "8.1. Huse i delområde A kan udformes efter gældende bygningsreglement." // "8.2 Uanset § 8.1 skal Bakkegården bevarer med det udtryk, den fremstår med idag (2008). Se bilag 6." (Fotos af bygningerne)



"Jordemodervej 37-39 skal forsøges bevares således at der ved om- og tilbygning skal bygningernes oprindelige proportioner forsøges bibeholdt. Såfremt det er nødvendigt for virksomhedens drift kan ejendommen nedrives."

De pågældende lokalplaner har ingen præcise bevaringsbestemmelser (lovhjemlet kompetencenorm), som er nødvendig for sikre intentioner om bevaring, og det sidste eksempel giver ejeren ret til at skønne, at der er grundlag for nedrivning.

I enkelte tilfælde er der bestemmelser om, at:

"Der må kun være 1 bolig for en familie pr. ejendom."

Allerede i 2. udgave af den kommenterede kommuneplanlov fra 1979 blev frarådet brug af sådanne bestemmelser, da familiebegrebet ikke er entydigt, og brugen er da også efterhånden relativ sjælden.

Der er ikke altid overensstemmelse mellem bestemmelser og oplysninger på kortbilaget:

"Kørsel og parkering i forbindelse med levering af varer skal ske inde på lokalplanområdet."

På kortbilaget er vist manøvreareal uden for lokalplanområdet, og på grund af de konkrete fysiske forhold vil bestemmelsens ordlyd næppe kunne opfyldes.

I nogle lokalplaner savnes klarhed mht. samspillet med bygningsreglementet:

"Opholdsarealer. Udlæg til og indretning af opholdsarealer til brug for områdets ansatte skal opfylde bygningsreglementetskrav (BR08 eller senere) og om muligt med en overvejende beliggenhed på solvendte arealer."

"Huse i delområde A kan opføres efter gældende bygningsreglement"

"Bebyggelsens placering, Delområde I Reguleres af det til enhver tid gældende bygningsreglement for småhuse."

Det fremgår af BR08, 2.6.1, at der til en bebyggelse skal udlægges opholdsarealer af en passende størrelse i forhold til bebyggelsens benyttelse, omfang og beliggenhed. Bygningsreglementet har således ikke konkrete normer for opholdsarealer, som det har haft tidligere.

Delområde A i det andet eksempel omfatter et eksisterende boligområde. Bestemmelsen giver kun oplysning om, at det er bebyggelsesreglementet, der gælder, hvis der ikke er andre bestemmelser i en lokalplan.

Det tredje eksempel er af tilsvarende karakter. Dog var "småhusreglementet" ophævet og erstattet af BR08 før lokalplanforslagets vedtagelse.

Parkeringskrav ved eksisterende bebyggelse mangler i nogle tilfælde oplysning om, at sådanne krav kun kan rejses ved nyanlæg og ændring til mere parkeringskrævende anvendelse. I andre tilfælde, som følgende vedrørende cykelparkering, kræver bestemmelsen en efterfølgende vurdering:

"Inden for delområde B skal der etableres et passende antal parkeringspladser til cykler. Der skal etableres cykelparkering i nødvendigt omfang. Cykelstativerne bør være i god materiale- og brugsmæssig kvalitet, og skal udformes på en sådan måde, at der ikke kan ske skade på cyklen. Cykelparkeringen skal placeres hensigtsmæssigt i forhold til bebyggelsen, områdets aktiviteter og sikkerhed mod tyveri af cykler."

Uanset de sympatiske intentioner efterlader bestemmelsen spørgsmål med hensyn til, hvad der skal forstås med "passende antal", "god kvalitet" og "hensigtsmæssig" placering. Den følgende bestemmelse er alene taget med på grund af den sidste sætning.

"I oversigtsarealet må der hverken varigt eller midlertidigt anbringes genstande af større højde end 0,8 meter over koten på nærmeste kørebaneant, eller forefindes bevoksning af større højde end 0,5 meter over koten på nærmeste kørebaneant. Denne bestemmelse omfatter ikke sne."

Herudover er der bestemmelser, hvor forståelsen vanskeliggøres af forkerte henvisninger til kortbilag.

"Der udlægges parkeringspladser, som vist på kortbilag 2."

"Ny bebyggelse bortset fra åbne cykeloverdækninger jf. § 5.7 skal placeres i delområde 1, inden for byggefelt vist på kortbilag 2."

I det første eksempel er parkeringspladserne vist på kortbilag 3, og i det andet eksempel har kortbilaget ikke angivet et byggefelt, men byggeplaner. Intentionerne vil formentlig kunne forstås på trods af fejlagtige henvisninger, som dog er med til at gøre lokalplanerne vanskeligere at forstå.

5.9 Overflødige bestemmelser

En lokalplan kan ikke uden særlig hjemmel tilsidesætte anden lovgivning. (LPV 1.5.1). Registreringen i denne kategori er underopdelt i følgende:

1. Overholdelse af bestemmelser i anden lovgivning.
2. Ulovhjemlede bestemmelser om forhold, der kan reguleres efter anden lovgivning.
3. Bestemmelser om tilslutning til fællesanlæg, der reguleres efter anden lovgivning.
4. Tilladelse til noget der ikke kræver tilladelse.
5. Andet, herunder henvisning til regler efter anden lovgivning.

5.9.1 Overholdelse af anden lovgivning

Af de knap 30 registrerede bestemmelser, fra godt 20 lokalplaner, handler ca. 15 om overholdelse af bestemmelser i museumsloven om inddragelse af de lokale museer og kontakt til museerne i tilfælde af fund af fortidsminder. Et halvt så stort antal handler om tilsvarende overholdelse af bestemmelser i jordforureningsloven, og de øvrige om overholdelse af bestemmelser efter vejloven og miljøbeskyttelsesloven.

"Forud for igangsættelse af jordarbejder, f.eks. i forbindelse med opførelse af nyt byggeri, skal bys Museer inddrages efter reglerne i Museumslovens kapitel 8."

"Fortidsminder. Skulle der i forbindelse med anlægsarbejder fremkomme fund af fortidsminder, skal arbejdet, som berører fundet, indstilles, og Kommune tilkaldes, jf. museumsloven § 27 stk 2."

"Opdages der jordforurening i forbindelse med bygge- eller jordarbejde, skal arbejdet standses og Regionen underrettes, jf. § 71 i lovebekendtgørelse nr. 282 af 22. marts 2007 om forurennet jord."

"Træffes jordforurening i forbindelse med nedrivning eller opførelse af byggeri, skal den til enhver tid gældende lovgivning på området overholdes."

"Al jordflytning skal anmeldes til kommunen."

"I forbindelse med bygge- og anlægsarbejder på grunden skal der søges tilladelse ved Kommune jf. jordforureningslovens § 8."

"Afledning af spildevand og regnvand fra bebyggelsen skal være sikret i henhold til den til enhver tid gældende spildevandsplan for området."

Bestemmelser i gældende lovgivning skal overholdes, uanset om de gengives i en lokalplan. Oplysninger som de citerede kan være relevante at give i redegørelsen eller som bemærkninger til konkrete bestemmelser, men har ikke mening eller lovhjemmel som lokalplanbestemmelser.

5.9.2 Forhold der kan reguleres gennem anden lovgivning

Der er registreret ca. 120 bestemmelser, fordelt på ca. 80 lokalplaner.

Omkring 35 bestemmelser handler om regulering af færdselsmæssige forhold, primært forbud mod lastbilparkering mv. på vejarealer.

"Lastbiler, campingvogne, uindregistrerede biler samt både må ikke opbevares på parkeringspladser, veje eller andre fælles ubebyggede arealer."

"Inden for lokalplanens område må der ikke ud over af- og pålæsning parkeres køretøjer med en totalvægt over 3.500 kg,"

Der har ikke været tvivl om, at der er hjemmel til i en lokalplan at forbyde parkering af lastbiler på ejendommenes ubebyggede arealer. Derimod har der hersket en vis usikkerhed om, hvorvidt det også gjaldt på vejarealer. Det fremgår af Vejledning om lokalplaners indhold, 1976, at der næppe er lovhjemmel til et forbud mod lastbiler på vejarealer. I den kommenterede kommuneplanlov anføres derimod, at denne begrænsning ikke synes holdbar og at reale grunde tilsiger, at også hjemmeparkering af lastbiler på veje i boligområder bør kunne hindres ved en lokalplan.

Det imødegås af senere afgørelser i Naturklagenævnet (nko 20/1993 og afgørelse af 16. maj 2008. J. nr. NKN-33-02114.) På baggrund heraf anføres i lokalplanvejledningen, at der ikke kan fastsættes forbud mod parkering af indregistrerede køretøjer på vejarealer. Kommunalbestyrelsen kan imidlertid med samtykke fra politiet med hjemmel i færdselslovens § 92 træffe bestemmelse om bl.a. tidsrum for parkering af lastbiler mv. på offentlige veje. Tilsvarende gælder for vejmyndigheden for en privat fællesvej. (LPV, 2.6.3).

Godt 30 bestemmelser vedrører kloakeringsforhold, herunder en del om kloakeringsformen:

"Kloakering. Ny bebyggelse skal separatkloakeres og tilsluttes offentlig kloak."

"Ved afvanding til kloaksystemet må den maksimale vandmængde ikke overstige de gældende afløbskoefficienter."

"Kloakforsyningen er forpligtiget til at aftage vand fra stueplan, fra kældre må der påregnes pumpe."

"Regnvand kan nedsives på nærmere angivne vilkår, såfremt jordbunds- og forureningsforhold tillader det."

Spildevandsforhold, herunder kloakeringsform og afledning af regnvand, besluttet af kommunalbestyrelsen med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens kapitel 4 og kan ikke reguleres i en lokalplan. Med hensyn til det sidste eksempel skal dog bemærkes, at nedsivning af regnvand kan øges gennem bestemmelser om belægningstyper mv. på ubebyggede arealer, hvor det naturligvis vil være hensigtsmæssigt forinden at undersøge om jordbundsforholdene er egnede for nedsivning.

Der er registreret ca. 20 bestemmelser om vejforhold, herunder udlæg som privat fællesvej.

"Veje. I område 1 udlægges privat fællesvej efter princip vist på kortbilag 3. Den konkrete udformning skal godkendes af Byrådet.

"Veje udlægges som private fællesveje og som vist i princippet på bilag 2. Med "i princippet" menes, at vejenes placering kan justeres i forbindelse med fastlæggelsen af den endelige vejstruktur."

"Områdets vejadgang for kørende trafik skal ske ad ny privat fællesvej (...), i princippet som vist på kortbilag nr. 2. Vejudlæg, drift og vedligehold sker efter reglerne i lov om private fællesveje."

Vejens art – som privat eller offentlig vej – kan ikke fastsættes i lokalplanbestemmelser, men der kan i redegørelsen oplyses, om det skal være en privat eller offentlig vej. (LPV, 1.5.5.1).

Lokalplanbestemmelser om arealudlæg til veje er ofte formuleret som "i princippet som vist på kortbilag ..." eller – som i de to første citerede bestemmelser – med krav om efterfølgende godkendelse eller mulighed for justering. Sådanne formuleringer opfylder næppe betingelsen i privatvejslovens § 43 om, at vejen ikke skal udlægges efter bestemmelserne i privatvejsloven, når en (kommende) privat fællesvej er endeligt fastlagt i en lokalplan. (LPV, 1.5.1.1).

Følgende eksempler handler om andre aspekter ved vejplanlægningen.

"Før bebyggelsen i henholdsvis delområde 1-4 tages i anvendelse, skal fordelingsvejen A-B være etableret og godkendt af kommunen." // "Ny bebyggelse inden for de enkelte delområder må ikke tages i anvendelse før fordelingsvejen A-B, øvrige relevante veje og stier (....) er anlagt."

"Område 2 skal betjenes med en ny vejadgang fra Katrinelystvej med en placering som vist på Kortbilag 1. Overkørslen forudsætter vejmyndighedens forudgående tilladelse."

En lokalplans reservation af areal til en ny vej har som udgangspunkt kun den virkning, at arealet ikke må anvendes til andet formål. Lokalplanen suppleres af vejlovgivningens regler om udlæg, anlæg og ibrugtagning af veje. (LPV, 2.5.2). I det første eksempel betragtes veje og stier tilsyneladende som fællesanlæg, hvilket der i alt fald i dette tilfælde næppe er lovhjemmel til. Den første del af det andet eksempel har klart hjemmel i planloven. Det gælder dog ikke bestemmelsen om vejmyndighedens tilladelse.

Andre bestemmelser handler om forhold efter byggelovgivningen.

"Bygningers stuegulv skal placeres i forhold til et højdeplan fastlagt af Byrådet."

"Niveauplaner. I forbindelse med byggetilladelse fastlægger bygningsmyndigheden et eller flere niveauplaner for de enkelte grunde. Ved niveauplan forstås det niveau, hvorfra bygningshøjden måles."

"Det samlede terrænreguleringsprojekt skal godkendes af Kommune i forbindelse med byggesagsbehandling."

En meget almindelig anvendt formulering i lokalplaner er, at bygningshøjder måles i forhold til "et af kommunalbestyrelsen (eller: bygningsmyndigheden) fastlagt niveauplan." Sådanne formuleringer foregiver, at kommunen eller bygningsmyndigheden med hjemmel i planloven har kompetence til efter skøn at fastlægge niveauplaner. Det er ikke tilfældet, og der er tale om ulovhjemlede, detaljerede kompetencenormer.

Bestemmelserne kan dog også være ment som en oplysning om reglerne i bygningsreglementet. Der kan i en lokalplan med hjemmel i § 15, stk. 2, nr. 6 fastsættes konkret angivne niveauplaner. Hvis ikke det sker, skal niveauplaner fastsættes efter bestemmelser i bygningsreglementet. Det fremgår heraf, at højder skal måles fra naturligt terræn. For bebyggelser på skrånende terræn eller terræn med større højdeforskelle måles fra et eller flere niveauplaner, der fastsættes af kommunalbestyrelsen. (BR08, B.1.1.4).

"Ny bebyggelse må ikke tages i brug før der er etableret de til bebyggelsen hørende trapper og elevatorer, parkerings- og stianlæg samt fælles opholdsarealer og P-pladser."

Adgangsforhold internt i en bygning reguleres af bestemmelser i bygningsreglementet og mulighederne for at sætte vilkår som betingelse for ibrugtagen af ny bebyggelse omfatter ikke trapper og elevatorer.

"Der skal på varmeværkets grund etableres det nødvendige antal parkeringspladser. Omfanget skal godkendes af kommunen i forbindelse med byggesagsbehandlingen under hensyn til virksomhedens art og antal beskæftigede."

Hvis ikke en lokalplan har bestemmelser om omfang og placering af parkeringspladser, gælder bestemmelserne i bygningsreglementet, hvorefter der skal udlægges (reserveres) tilstrækkelige. Hvor mange der skal udlægges (reserveres) plads til, og hvornår de skal anlægges, fastsættes af kommunalbestyrelsen og skal fremgå af byggetilladelsen. (BR08, 2.6.2). Hjemlen til at fastsætte parkeringskrav skal således i en situation, som i eksemplet findes i bygningsreglementet og ikke den citerede bestemmelse, der kun har virkning som en (upræcis) oplysning om regler i bygningsreglementet.

"Ved ansøgning om byggetilladelse/anmeldelse af byggeri skal ansøgningen også vedlægges situationsplan. Situationsplanerne skal vise de eksisterende og de fremtidige terrænkoter på de enkelte grunde samt de relevante koter på byggeriet. Ligeledes ønskes oversigt over tilstødende nabogrunde- og bebyggelse."

"Byggeansøgning skal indeholde en terrænreguleringsplan, der skal godkendes af Kommune."

En ansøgning om byggetilladelse skal indeholde enhver oplysning af betydning for kommunens behandling af bestemmelserne i bygningsreglementets kap. 2 om bebyggelsesregulerende bestemmelser. (BR08, 1.3). Det kan ikke i en lokalplan fastsættes bestemmelser om kommunens byggesagsbehandling, men der kan oplyses om det i redegørelsen eller i bemærkninger til konkrete bestemmelser.

De øvrige eksempler i denne gruppe handler om bestemmelser efter forskellige love.

Varmeforsyningsloven:

"Væsentlige ændringer af varmeanlæg i eksisterende bygninger skal projekteres og vurderes ud fra samfundsøkonomiske bedømmelser af henholdsvis fjernvarme- og naturgasforsyning." // "Varmecentraler over 0,25 MW skal indrettes og drives som blokvarmeanlæg."

En lokalplan kan have bestemmelse om etablering af eller tilslutning til fælles anlæg til varmforsyning som betingelsen for ibrugtagen af ny bebyggelse. Videregående regulering som i det citerede eksempel kan ske med hjemmel i varmforsyningsloven. (LPV, 1.5.6.1).

Miljøbeskyttelsesloven:

"Den primære bortskaffelse af regnvand fra erhvervsejendomme skal ske ved tilladning til de offentlige regnvandsanlæg. Tagvand skal i størst muligt omfang nedsives." // "Kommunalbestyrelsen kan tillade, at virksomheder anvender sekunda-vand til nærmere bestemte formål."

Afledning af regnvand kræver tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens kap. 3. Omfanget af nedsivning kan ikke reguleres i en lokalplan. Derimod kan fastsættes bestemmelser om udformning af ubebyggede arealer, herunder valg af belægning, så det fremmer nedsivning af regnvand. (EKS, 4.3.2).

Jordforureningsloven:

"Bortkørsel af jord fra området kan kun ske efter aftale med Kommune."

"Jordbeskaffenhed til opbygning af støjvolden skal godkendes af kommunen."

Håndtering og anvendelse af forurenede jord behandles efter jordforureningsloven, og de citerede bestemmelser har alene virkning som (upræcise) oplysninger.

Vejloven:

"Område 2 skal betjenes med en ny vejadgang fra Katrinelystvej med en placering som vist på Kortbilag 1. Overkørslen forudsætter vejmyndighedens forudgående tilladelse." // "Der skal i vejrabat mod Katrinelystvej være anlagt overkørsel til varmeværket i overensstemmelse med et af kommunen godkendt projekt, jf. § 5.1.

"Fra ejendommen må der etableres overkørsler med en udlægsbredde på indtil 8 m og med placering efter vejmyndighedens nærmere godkendelse."

Hvis lokalplanen ikke har tilstrækkeligt præcise og fyldestgørende bestemmelser om vejudlæg, må den suppleres med vejudlæg efter regler i vejlovgivningen.

5.9.3 Tilslutning til forsyningsanlæg

En lang række bestemmelser, optalt til ca. 145, fordelt på godt 90 lokalplaner, er formuleret som krav om etablering af eller tilslutning til fællesanlæg vedrørende forhold, der reguleres af anden lovgivning.

Hovedparten, ca. 125 bestemmelser fordelt på ca. 90 lokalplaner, handler om tilslutning til forsyningsanlæg som kloak, vand og el. Bestemmelser om tilslutning til forsyningsanlæg er i nogle tilfælde forsynet med en tilføjelse om, at det er "på de til enhver tid gældende betingelser" eller "forsyningsvirksomhedernes til enhver tid gældende regler".

I en del tilfælde er der både krav om etablering eller tilslutning, og om at gennemførelsen er en forudsætning for ibrugtagning af ny bebyggelse.

"Ny bebyggelse må ikke tages i brug før: (...) den nye bebyggelse er tilsluttet det offentlige regn- og spildevandsanlæg samt kommunens vand- og varmforsyning."

"Ny bebyggelse skal tilsluttes almen vandforsyning."

"Ny bebyggelse i område 2 skal – via private/fællesprivate anlæg indenfor planområdet – tilsluttes kommunens kloaksystem med separering af regn og spildevand. Regnvand kan nedsives i det omfang, det kan dokumenteres, at jordbunden er egnet herfor."

"Kloakering. Ny bebyggelse må ikke tages i brug, før den er tilsluttet offentlig kloak efter Kommunes anvisninger jf. § ..."

"Ny bebyggelse må ikke tages i brug før bebyggelsen er tilsluttet (...) offentlig kloak og alment vandværk."

"Grundejerne har pligt til at lade bebyggelsen tilslutte (...), el, vand og kloakering efter de enkelte forsyningsvirksomheders til enhver tid gældende regler."

"Ny bebyggelse eller ændret anvendelse af eksisterende bebyggelse må ikke tages i brug før: (...) - bebyggelsen er tilsluttet de i § 6 tekniske anlæg, (...) - der er anlagt de i § 8 nævnte faciliteter til affaldshåndtering."



Tilslutning til sådanne forsyningsanlæg sker efter regler i den respektive lovgivning. Endvidere må en bebyggelse efter byggelovens § 4 ikke tages i brug før der (bl.a.) er afledning for spildevand, regnvand og overfladevand i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovgivningen samt drikkevandsforsyning, som er i overensstemmelse med vandforsynings- og miljøbeskyttelseslovgivningen.

Bestemmelser med krav om tilslutning til el, vand og kloak ser ud til at have vundet større udbredelse i de senere år, og optræder i omtrent halvdelen af de undersøgte planer.

Ifølge lokalplankatalogets nr. 5 kan der træffes bestemmelser om "beliggenheden af spor- og ledningsanlæg, herunder til el-forsyning." Der er ikke her tale om krav om tilslutning, så hvis bestemmelser om spildevandsafledning og vandtilslutning skal kunne have hjemmel i planloven, må det være på grund af ledningernes funktion som fællesanlæg.

Efter lokalplankatalogets pkt. 11 kan kræves etablering af eller tilslutning til fællesanlæg som betingelse for ibrugtagningen af ny bebyggelse. Hverken tilslutning til spildevandsafledning eller vandledninger er nævnt blandt eksemplerne på fællesanlæg i lovbemærkningerne, i den kommenterede planlov eller i lokalplanvejledningen.

Der er utvivlsomt tale om tilslutning til fællesanlæg, og kravet om tilslutning er derfor i denne undersøgelse ikke rubriceret som noget, der er uden lovhjemmel. Spørgsmålet er imidlertid om sådanne bestemmelser er hensigtsmæssige.

Når det drejer sig om lokalplanbestemmelser om tilslutningspligt til fx varmemeforsyningsanlæg, omfatter tilslutningspligten pligt til at tåle den tekniske installation, betale tilslutningsbidraget og andelen af faste årlige udgifter, men ikke pligt til at udnytte de pågældende fællesanlæg. Herved adskiller sådanne anlæg sig fra tilslutning til ledningsnettet til spildevand og vand, hvortil der er pligt til både tilslutning og brug, uanset hvad der står i lokalplanen.

Bestemmelser som de citerede, giver imidlertid indtryk af, at det er noget, der kan reguleres i en lokalplan, hvilket det ikke kan. Det vil således ikke være muligt i en lokalplan at beslutte det modsatte og forbyde tilslutning til ledningsnet til vand og spildevand.

Det peger i retning af, at sådanne lokalplanbestemmelser måske nok er lovlige, men uden reelt indhold, og derfor som overflødige bestemmelser er med til at gøre lokalplanerne vanskeligere at forstå.

5.9.4 Veje og stier som fællesanlæg?

Ca. 20 bestemmelser handler om etablering af eller tilslutning til veje og stier.

"Ny bebyggelse må ikke tages i brug, før vejsystem til grunden er anlagt."

"Før ny bebyggelse tages i brug i delområde B, skal de beskrevne tekniske forsyninger og de fordrede vej-, sti- og parkeringsanlæg indenfor lokalplanområdet være etableret. Desuden gælder at: (...) - før ny bebyggelse tages i brug skal de angivne veje, parkering og stiforbindelser være etableret med tilhørende belysning og være godkendt. // For delområde A gælder, at både fordret trådhegn og levende hegn er etableret inden boldbanerne tages i brug."

"Den enkelte bolig må ikke tages i brug før der for boligen er etableret stiadgang, parkeringsmuligheder og vejadgang i henhold til §6 stk. 1, 2 og 3 samt § 7 stk 1."

"Ny bebyggelse må ikke tages i brug, før der er etableret de i § 8 nævnte veje og stier, samt de i § 7 nævnte friarealer."

"Før ny bebyggelse i delområde A og B tages i brug skal følgende være etableret: hele fordelingsvejen indenfor lokalplanområdet incl. beplantning som nævnt under § 5.3, 9.7 og 9.8. // anlæggelse af alle fælles stier og fælles friarealer i delområde F1 og F2 samt øvrige fællesarealer, der ikke er omfattet af delområde A, B eller C. // hele skolestiforløbet med den viste- eller med en anden placering fra området til de relevante skoler, der er godkendt af Byråd. // boligveje og stier som nævnt i § 5.2 og 5.4 indenfor det pågældende delområde. // fælles friarealer og beplantning indenfor det pågældende delområde."

Ifølge byggelovens § 4 må en bebyggelse først tages i brug, når der er bl.a. adgang til vej, som er i overensstemmelse med vejlovgivningen. Bestemmelser om veje og stier som fællesanlæg forekommer navnlig i lokalplaner fra de senere år. Det tyder på, at man i mange kommuner på trods af byggelovens bestemmelse finder, at der er behov for at kunne stille sådanne krav.

Det fremgår udtrykkeligt af lovmotiverne, at fællesanlæg, som kan kræves etableret som betingelse for ibrugtagningen af ny bebyggelse, bl.a. omfatter fælles opholds- eller parkeringsarealer for flere selvstændige ejendomme indenfor planens område. Spørgsmålet er om veje og stier kan betragtes som fællesanlæg omfattet af lokalplankatalogets nr. 11.

I praksis er det almindeligt at grundejerforeninger pålægges pligt til vedligeholdelse af fællesarealer samt private veje og stier. Veje er dog ikke nævnt i Planstyrelsens Vejledning i kommuneplanlægning nr. 7, grundejerforeninger og lokalplanlægning. De er heller ikke nævnt i den kommenterede planlov eller i lokalplanvejledningen, der alene taler om fællesarealer og fællesanlæg. I lokalplanvejledningen oplyses, at "udtrykket 'fællesarealer og fællesanlæg' refererer til arealer og anlæg, der er ejet af en kreds af grundejere i fællesskab. Med hjemmel i planlovens § 15, stk. 2, nr. 13, kan kommunen altså pålægge en grundejerforening at vedligeholde de arealer, som i en lokalplan er udlagt til fællesarealer eller fællesanlæg, og som den pågældende kreds af grundejere i fællesskab er ejere af"

Ved nyanlæg af veje og stier kan kommunalbestyrelsen med hjemmel i vejlovgivningen sikre, at de overdrages til grundejerne i det pågældende område. I praksis indeholder de fleste lokalplaner - hvor det er relevant - bestemmelser om, at en grundejerforening skal overtage og vedligeholde nærmere angivne veje og stier indenfor området. Dette har så vidt vides ikke været anfægtet.

Det antages derfor, at veje og stier, der skal overtages af en grundejerforening for det pågældende område, kan betragtes som fællesanlæg, og som sådan kræves etableret som vilkår for ibrugtagningen af ny bebyggelse.

Det tilsvarende gælder næppe for fordelingsveje mv., der også skal forsyne andre områder. En mere sikker fremgangsmåde kan være at anvendes planlovens § 21 b, der giver hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan indgå udbygningsaftale om infrastruktur anlæg med en privat grundejer. Det kan bl.a. omfatte anlæg eller opgradering af adgangsveje, interne veje og (cykel)stier, parkeringsanlæg og belysning. (LPV, 2.19).

5.9.4 Tilladelse til noget, der er tilladt efter anden lovgivning

En mindre gruppe, optalt til ca. 20 fordelt på det samme antal lokalplaner, drejer sig om erhverv i boliger.

"Byrådet kan tillade, at der i boligerne drives en sådan erhvervsvirksomhed, som almindeligvis udføres i beboelsesområder under forudsætning af:

- at virksomheden drives af den, der bebor den pågældende bolig uden fremmed medhjælp i form af ansatte medarbejdere. Der er dog mulighed for medhjælp i form af regnskabsassistance, rengøring og lign.,
- at virksomheden efter Byrådets skøn drives på en sådan måde, atetc.

"Det er tilladt at drive erhverv i boliger under forudsætning af: (....) At virksomheden kun opsøges af kunder og besøgende i dagtimer på hverdage, (...)"

"Der må ikke etableres erhverv (herunder detailhandel) indenfor lokalplanområdet bortset fra liberale erhverv, der etableres af ejeren af en bolig f.eks. konsulent eller rådgiver, når kun boligens ejere er beskæftiget."

Det fremgår af BR08, at erhverv, der sædvanligvis kan udøves i forbindelse med en bolig, er fx frisør, ejendoms-, advokat-, revisor- og arkitektvirksomhed og lignende liberale erhverv samt dagpleje og lignende. (Bemærkninger til BR08, 1.3.1, stk. 1).

Allerede i planstyrelsens vejledning om lokalplaners indhold fra 1976 blev gjort opmærksom på, at det umiddelbart er tilladt at drive visse former for erhvervsvirksomhed i en bolig. Det blev anbefalet, at sådanne bestemmelser kun blev indsat, hvis man ønskede at åbne mulighed for andre erhvervstyper, end dem, der umiddelbart er tilladte. Det fremgår ikke umiddelbart af eksemplerne, om det er tilsigtet.

Ved at fremstille det som om der skal søges tilladelse til erhvervsvirksomhed, der i forvejen er tilladt, og ikke vil kunne forhindres ved en lokalplan, udsendes et – forkert – signal om, at kommunalbestyrelsen har en kompetence til at godkende eller stille krav til noget, der i forvejen er tilladt. De to sidste eksempler giver endvidere udtryk for en indsnævring i forhold til, hvad der er umiddelbart tilladt efter byggeloven.

5.9.5 Andet, herunder henvisning til regler efter anden lovgivning

I denne gruppe er registreret ca. 80 bestemmelser, fordelt på ca. 45 lokalplaner.

Ca. 30 af bestemmelserne vedrører forhold, der reguleres efter miljøbeskyttelsesloven. Det er typisk formuleringer om, at Miljøstyrelsens vejledninger eller til enhver tid fastsatte støjgrænser skal overholdes.

"Ingen form for virksomhed i lokalplanområdet må give anledning til støjgener. De af Miljøministeriet til enhver tid fastsatte vejledende grænseværdier for støjbelastning skal overholdes."

"I forbindelse med byggeansøgning skal der redegøres for de støjmæssige forhold, og det skal dokumenteres ved måling eller beregning, at byggeriet kan overholde gældende støjgrænseværdier efter Miljøstyrelsens vejledning om støj."

"Anvendelsen af delområde II er til enhver tid underlagt miljølovgivningen, og virksomheders aktivitet må ikke give anledning til miljø gener, udover hvad der efter konkret vurdering fastlægges af miljø myndigheder."

"Det er en forudsætning for ibrugtagning af ny bebyggelse, at Miljøstyrelsens vejledende krav til indendørs og udendørs støj fra vej- og jernbanetrafik dokumenteres overholdt."

"Det er en forudsætning for ibrugtagning af ny bebyggelse, at Miljøstyrelsens vejledende krav til vibrationer fra jernbane dokumenteres overholdt."

I lokalplanvejledningen beskrives den traditionelle arbejdsdeling mellem planloven og miljøbeskyttelsesloven således, at der i (kommune- og) lokalplaner fastsættes bestemmelser om hvilke typer erhvervsvirksomheder

(karakteriseret ved graden af støj, støv og rystelser mv.), der må etableres inden for området, og de konkrete grænser for støj og luftemissioner (partikler/støv og lugt mv.) fastsættes i miljøgodkendelse eller reguleres ved påbud efter miljøbeskyttelsesloven for den pågældende områdetype. (LPV, 1.5.4).

Bestemmelser i en lokalplan, som de citerede, kan hverken lempe eller skærpe de krav, der fastsættes efter miljølovgivningen. Forudsætninger som i de to sidstnævnte eksempler er endvidere ikke omfattet af bestemmelser i planloven om, hvad der kan stilles som betingelse for ibrugtagen af ny bebyggelse. Det gælder derimod for etablering af støjafskærmning, hvilket de pågældende lokalplaner dog ikke har bestemmelser om.

Ca. 15 bestemmelser i denne undergruppe handler om forhold efter vejlovgivningen.

"Veje, vendepladser, parkeringspladser og lign, skal udformes efter Vejreglerne."

"Overkørsel (vejadgang) til de enkelte ejendomme og deres parkeringsarealer må kun etableres efter kommunalbestyrelsens godkendelse som vejmyndighed."

"Inden der etableres en overkørsel til ...vej skal der indsendes vejprojekteringsmateriale i henhold til de enhver tid gældende bestemmelser i Lov om offentlige veje og Lov om private fællesveje til vejmyndighedens godkendelse."

I det første eksempel savnes præcisering af hvilke vejregler, der henvises til. De andre eksempler må forstås som oplysning om, at de pågældende forhold ikke reguleres i lokalplanen, men efter vejlovgivningen.

Herudover er der en række forskelligartede bestemmelser, bl.a. følgende:

"Møllerne kan have lysafmærkning som påbudt af Statens Lufthavnsvæsen."

"Bebyggelse inden for skov-, sø- og åbeskyttelseslinierne kræver dispensation fra beskyttelseslinierne."

"Etablering af gevinstgivende spilleautomater kræver tilladelse fra Spillemyndigheden." (I redegørelsen oplyses at det er en myndighed under Told- og Skattestyrelsen).

"Enhver omlægning af og tilslutning til alle former for vandløb, herunder også dræn, skal godkendes af vandløbsmyndigheden."

"Brandhaner. Ny bebyggelse må ikke tages i brug, før der i forbindelse med etablering af vandforsyning til områderne, er monteret brandhaner. Der skal tages kontakt til Brand og Redning vedrørende placering af brandhaner."

"Bebyggelsens placering. Reguleres af bygningsreglement for småhuse."

En lokalplan kan ikke uden særlig hjemmel tilsidesætte anden lovgivning. Bestemmelser som de citerede har alene karakter af at være oplysninger. De hører derfor ikke hjemme under lokalplanens bestemmelser, men i redegørelsen eller som bemærkninger til de relevante bestemmelser.

5.10 Ulovhjemlede bestemmelser i øvrigt

I denne gruppe er anført en række eksempler på bestemmelser, der ikke har hjemmel i lokalplankataloget. Der er følgende undergrupper:

1. Bestemmelser vedrørende miljøbeskyttelse.
2. Administrative bestemmelser.
3. Bestemmelser om etape eller tidsangivelser.
4. Forbud mod "skæmmende" bebyggelse mv.
5. Diverse andre bestemmelser.

5.10.1 Bestemmelser vedrørende miljøbeskyttelse

Der er registreret ca. 25 bestemmelser, fordelt på ca. 20 lokalplaner, med et miljømæssigt sigte.

"Der må ikke anvendes ubehandlet trykimprægneret træ, hvor det er synligt, eller plastmaterialer til vinduer, tagrender eller lign. udvendigt i bebyggelsen."

"For ny bebyggelse i delområde B (...) bebyggelse) gælder: - plastvinduer må ikke anvendes"

"PVC-materialer må ikke synligt anvendes på bygninger."

"Oplagring af grundvandstruende stoffer må ikke finde sted uden for bygninger eller uden for dertil indrettede arealer med tæt belægning."

"Ved etablering af virksomheder skal det sikres, at virksomhederne (..) gennemfører tekniske foranstaltninger, som sikre mod forurening af grundvandet og (...) underlægges begrænsninger i hvilke forurenende stoffer, der må håndteres i virksomheden."

"Delområde 6 udlægges som en grøn kile, der fortrinsvis skal være mere uplejet natur. Den grønne kile må ikke sprøjtes eller gødskes."

"Vilkår ved etablering af nye søer: (...) - Der må ikke udsættes dyr, fodres ellers opsættes huse, - Der må ikke sprøjtes eller gødskes i søens nærhed."

Det er muligt at fastsætte bestemmelser med en meget høj detaljeringsgrad under forudsætning af at lokalplanbestemmelsen er formuleret entydigt og er planlægningsmæssigt begrundet. (LPV, 2.9.2). De tre første eksempler er muligvis begrundet af æstetiske hensyn og hermed holdbare forudsat der er en planlægningsmæssig begrundelse, hvilket ikke fremgår af de pågældende lokalplaner.

Derimod kan der ikke fastsættes bestemmelser om forbud udsætte eller fodre dyr, forbud mod ukrudtsbekæmpelse eller forbud mod at bruge kunstgødning eller pesticider. (LPV, 2.10.1).

5.10.2 Administrative bestemmelser

De ca. 65 bestemmelser fordelt på ca. 50 lokalplaner, der er placeret i denne undergruppe, handler om administrativt betonedede bestemmelser af forskellige art, herunder krav om redegørelse for forskellige forhold og om kommunalbestyrelsens kompetence til efterfølgende at stille krav.

Ca. 15 bestemmelser handler om parkeringsforhold, fx følgende:

"Der skal udlægges areal, så der kan etableres mindst 1 parkeringsplads per ansat på forbrændingsanlægget. Byrådet kan efterfølgende kræve, at der anlægges flere parkeringspladser, så denne parkeringsnorm overholdes."

"Såfremt det skønnes nødvendigt, kan Byrådet i begge ovennævnte tilfælde dog skærpe eller lempe kravene til antallet af parkeringspladser."

"Til øvrig bebyggelse skal der udlægges det antal parkeringspladser som den aktuelle anvendelse kræver, der skal herunder redegøres for parkeringsmuligheder for lastbiler."

"Der skal etableres 1 p-plads pr. 50 m² erhvervsareal. I forbindelse med byggetilladelse kan Byrådet stille krav om udlæg af areal til senere udvidelse af parkeringsarealet. Arealet tinglyses på ejendommen ved ejers foranstaltning."

Ved udarbejdelse af et forslag til lokalplan må tages stilling til, om parkeringsforholdene skal reguleres i lokalplanen eller efter reglerne i bygningsreglementet. Der er ikke i planloven hjemmel til bestemmelser som de cite-

rede, men hvis det vælges at regulere parkeringsforholdene efter bygningsreglementet, kan der orienteres om det i redegørelsen.

"Bygningsreglementets bestemmelser om afstand mellem bygninger og afstand til skel ophæves indenfor lokalplanområdet. Det skal dog sikres at alle opholdsrum får tilfredsstillende dagslysforhold."

Præcise bestemmelser i en lokalplan fortrænger de bestemmelser om byggeret, der er fastsat i bygningsreglementet. Det er ikke tilstrækkeligt med bestemmelser om, at "bygningsreglementets bestemmelser om afstand mellem bygninger og afstand til skel ophæves inden for lokalplanområdet". (LPV, 1.5.2).

Ud over at sådanne bestemmelser ikke er præcise, indeholder bygningsreglementet ikke længere konkrete bestemmelser om afstande for bebyggelse af den pågældende type, som er etagebebyggelse i en karré i bymidten.

"I forbindelse med byggesagsbehandling kan Kommune kræve, at der opsættes en prøve som udgangspunkt for vurdering af blændingsgener."

"Det skal på grund af områdets særlige vejforhold indgås aftaler med ... Kommune om afhentning af renovation i området."

"En ejendoms beplantning, som er til væsentlig gene for tilstødende grunde, skal efter påbud fra grundejerforeningen enten reduceres i et sådant omfang, at genevirkningen ophører, eller om nødvendigt helt fjernes."

"Ny bebyggelse må ikke uden byrådets særlige tilladelse tages i brug før der er truffet aftale om tidspunkt for etablering af de angivne beplantninger."

"I forlængelse af pkt. 4.2 (vedr. bebyggelse i et delområde) vil blive udarbejdet en samlet plan for området der præciserer retningslinjer for udformning, materiale og farvevalg af bebyggelse. Retningslinjer heri vil indgå i lejekontrakter fremadrettet. For bygninger med længerevarende lejekontrakt gælder at skift i materialer og farver kun kan ske efter nærmere aftale."

"Formidling af natur- og kulturværdier i området må kun ske på grundlag af et samlet formidlingsprojekt, der redegøre for hvordan indhold og form supplerer og knytter an til den øvrige formidling påog i regi af Museum. Formidlingen skal overvejende være oplevelsesorienteret og lede rundt i terrænet, f.eks. i form af installationer der øger beskuerens fokus, spor, informationstavler eller lignende. Formidlingen skal ske under hensyntagen til de havnerelaterede aktiviteter og områdets natur- og kulturværdier."

Der kan ikke i en lokalplan fastsættes bestemmelser om sådanne krav, aftaler, påbud, lejekontrakter eller retningslinjer for formidling.

En række bestemmelser, optalt til ca. 15 i samme antal lokalplaner, giver udtryk for at kommunalbestyrelsen gennem en lokalplan kan stille forskellige administrativt betonedede krav.

"I forbindelse med planens anmeldelse til tinglysning bemyndiges borgmesteren af Byrådet til at fastlægge det i afsnit 2.1 anførte område matrikulært."

Efter byrådets endelige vedtagelse af en lokalplan kan hverken borgmesteren eller byrådet foretage ændringer af den vedtagne plan.

"Klapskilte, salgsstativer og lignende, som opstilles på vejarealer skal ske efter aftale med vejmyndigheden og fjernes senest ved butikkens lukketid."

Bestemmelsen savner hjemmel i planloven. Regler om brug af offentligt vejareal fastsættes med hjemmel i vejlovens § 102 om særlig råden over vejareal.



"Der kan fastsættes driftsvilkår for enkelte arrangementer, herunder forhøjede støjgrænseværdier."

Der er ikke hjemmel i planloven til at fastsætte driftsvilkår, men der er formentlig tale om arrangementer, der hører ind under politivedtægten for den pågældende kommune.

"Ved opdeling i ejerlejligheder eller andelsforeninger repræsenteres disse i Grundejerforeningen i hht. sine vedtægter."

Der er ikke hjemmel i planloven til regulering af opdeling i ejerlejligheder. (LPV, 2.4).

"Ny bebyggelse må ikke tages i brug før de ubebyggede arealer enten er anlagt efter i overensstemmelse med bestemmelserne i § 11 eller der er stillet sikkerhed for, at dette vil finde sted."

Ifølge byggelovens § 4, stk. 2 og 3 må en bebyggelse først tages i brug, når forskellige krav er opfyldt vedr. vejadgang, spildevandsafledning, vandforsyning og brandslukningsmulighed. Hvis disse krav ikke er opfyldt inden byggeriets påbegyndelse, kan kommunalbestyrelsen stille krav om økonomisk sikkerhed for opfyldelsen. Det tilsvarende gælder, når en lokalplan indeholder bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse.

Der er dog ikke direkte hjemmel til at stille tilsvarende krav vedrørende fællesarealer i en lokalplan, som der er tale om i eksemplet. Derimod kan en evt. dispensation fra en sådan bestemmelse gøres betinget af, at ansøgeren over for kommunen stiller sikkerhed for sin forholdsmæssige andel af de forventede omkostninger ved den senere etablering af anlægget. (LPV, 2.11.1).

"Bygherren skal ved ansøgning om byggetilladelse dokumentere at der i tilstrækkelig grad etableres afskærmende foranstaltninger af hensyn til den beskyttede dyreart, herunder tilrettelæggelse af byggearbejdet i anlægsperioden, som nærmere beskrevet i principperne i bilag B."

Lokalplankataloget indeholder ikke hjemmel til sådanne krav om dokumentation, men alene til bestemmelser om placering og udformning af de nødvendige foranstaltninger.

"For ubebyggede arealer, som efter byrådets skøn henligger skæmmende, forsømt eller uordentlig tilstand, kan byrådet stille krav om foranstaltninger, der bringer den uønskede situation til ophør."

Der kan næppe i en lokalplan stilles krav om ukrudtsbekæmpelse, beskæring af træer eller buske eller om hækklipping ud over til overholdelse af lokalplanbestemmelse om beplantningens tilladte højde. (ABB, s. 185 samt lokalplankatalogets nr. 9). I de mere udførlige kommentarer til kommuneplanloven nævnes, at der også med

hjemmel i nr. 9 kan bestemmes, at der på ubebyggede arealer skal være en vis orden, og at sådanne arealer ikke må anvendes til oplagring.

For at kunne gribe ind, som det synes at være intentionen med den citerede bestemmelse, skal der dog være en konkret lokalplanbestemmelse, der er tilstrækkeligt præcist udformet til at det kan påvises, at den konkrete tilstand er i strid med den.

"Der skal til enhver tid foreligge dokumentation for, at miljøforholdene med hensyn til støj, støv og lugt kan overholdes på grundlag af de aftaler om handlingsplaner som indgås med virksomhederne eller de påbud, som udstedes overfor virksomhederne."

Der kan i en lokalplan fastsættes bestemmelser om, at der ikke må etableres virksomhed, der ved støj, støv og lugt er til gene for omliggende ejendomme. Derimod er der ikke lovhjemmel for bestemmelser som den citerede, som vedrører forhold, der må løses gennem miljøbeskyttelsesloven.

5.10.3 bestemmelser om etape eller tidsangivelser

Der er registreret ca. 35 bestemmelser fordelt på ca. 30 lokalplaner, som handler om etapedeling eller tidsfølge. Spændvidden i sådanne bestemmelser illustreres af følgende bestemmelser:

"Hvor stamvejen slutter mod øst skal der etableres midlertidig vejadgang til Jordemodervej."

"Inden nogen form for bebyggelse i lokalplanområdet tages i brug, skal den i § 9.10 og 9.11 beplantning være etableret. Byrådet kan dog tillade, at plantning udskydes til førstkomende forår/efterår mod økonomisk sikkerhedsstillelse."

"Såfremt bebyggelsen opføres og ibrugtages i etaper skal tidfølgeplan godkendes i byrådet."

"Ny bebyggelse må ikke tages i brug, før der er udlagt GAB (5cm) på adgangsvejen. Senest 2 år efter udlægning af GAB skal vejen oprettes, og der skal udlægges slidlag (2cm)."

"Oplagring af korn- og jordbrugskalk må ske uemballeret udendørs i kortere perioder. Håndtering og opbevaring af gødning skal ske indendørs. Dog kan emballeret gødning undtagelsesvis opbevares udendørs i højst 5 arbejdsdage og alene når det er i forbindelse med omlastning."

"Stiforløbet på matr. nr. 43i kan etableres efter ejerskifte på matr. nr. 12ax, 43ac og 43i – dog tidligst 10 år fra vedtagelsen af denne lokalplan."

"Oplag af containere, uindregistrerede køretøjer, herunder større både eller uindregistrerede campingvogne i mere end 6 uger, er ikke tilladt."

"Rækkefølgebemmelser. Etape 1 på 16.000 m² kan opføres og tages i brug, når bestemmelser om ibrugtagning er overholdt. // Etape 2 på 8.000 m² kan opføres og tages i brug, når etape 1 er færdiggjort og taget i brug, når bestemmelser om ibrugtagning er overholdt samt når det kan beskrives, at den deraf øgede trafik kan afvikles tilfredsstillende."

En lokalplan kan ikke indeholde direkte bestemmelser om etapedeling (tids- eller rækkefølge) men der er visse muligheder for at styre tidsfølgen, når kommuneplanen indeholder bestemmelser om rækkefølgen for udbygning af arealer til byformål og sommerhusområder. (LPV, 1.1.2). I konkrete tilfælde kan gives dispensation på nærmere angivne – og sagligt begrundede - betingelser. Sigten med de første eksempler, vedrørende midlertidig vejadgang og beplantning, vil formentlig kunne opnås med bestemmelser om den permanente løsning, hvorfra der kan gives dispensation.

5.10.4 Forbud mod "skæmmende" bebyggelse mv.

Der er en lang tradition for – og lovhjemmel til – gennem lokalplanlægning at varetage de fysiske omgivers visuelle fremtræden. Ligesom det gælder for andre bestemmelser stiller det krav om entydighed og præcision,

hvilket ikke er opfyldt i ca. 10 bestemmelser fra samme antal lokalplaner med intentioner om at undgå bebyggelse, der opfattes som skæmmende.

"Materialer, der efter Byrådets skøn virker skæmmende, må ikke anvendes."

"Til udvendige bygningssider og tagflader må ikke anvendes materialer, som efter Kommunalbestyrelsens skøn virker skæmmende."

"Der må ikke anvendes bygningsmaterialer, som virker skæmmende efter byrådets skøn."

"Der må ikke i området oplagres noget, der frembyder et ubehageligt skue eller er til ulempe for de omboende."

Talrige byplanvedtægter og ældre lokalplaner indeholder en bestemmelse om, at der til udvendige bygnings-sider og tagflader ikke må anvendes materialer, der efter kommunalbestyrelsens skøn virker skæmmende. En sådan bestemmelse (kompetencenorm) har tidligere været anset for lovhjemlet og er indeholdt i Standardbyplanvedtægten, Boligministeriet, 1967, og videreført i Vejledning om lokalplaners indhold, Planstyrelsen, 1976. Baggrunden har formentlig været et behov for i årene efter 2. verdenskrig at kunne forhindre anvendelsen af skæmmende genbrugsmaterialer.

I en afgørelse af 29. 08. 1997, refereret i Kendelser om fast Ejendom, nr. 4 1998, har Naturklagenævnet udtalt, at en bestemmelse om at der til udvendige bygningssider ikke må anvendes materialer, der efter kommunalbestyrelsens skøn virker skæmmende, alene kan anvendes til i konkrete tilfælde at modsætte sig helt specielle – skæmmende – byggematerialer, som det ikke på forhånd har været muligt at opregne udtømmende i en lokalplan.

5.10.5 Diverse andre bestemmelser

Ca. 60 bestemmelser fra ca. 50 lokalplaner er placeret i denne gruppe. Ca. 20 bestemmelser handler om krav om oprettelse/medlemskab af en grundejerforening eller etablering af/tilslutning til fællesanlæg, selv om der hovedsageligt er tale om eksisterende bebyggelse og i nogle tilfælde bevarende lokalplaner.

"Der er tilslutningspligt til kollektiv varmforsyning i henhold til Kommunes Varmeplan."

Der er tale om udvidelse af et eksisterende center. Lokalplankatalogets nr. 11 giver alene hjemmel til at kræve tilslutning til fællesanlæg som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse. Tilfælde som det citerede eksempel må derfor søges løst gennem varmforsyningsloven.

"Grundejerforening. Der skal oprettes grundejerforening med medlemspligt for samtlige grundejere indenfor lokalplanområdet."

"Der skal til stadighed oprettes en grundejer- og centerforening med medlemspligt for samtlige ejere og erhvervsdrivende inden for lokalplanens område, når Byrådet kræver det."

"Der skal oprettes en grundejerforening med medlemspligt for samtlige ejere inden for lokalplanområdet. Såfremt der forefindes en grundejerforening i området kan denne fortsætte som hidtil."

Lokalplankatalogets nr. 13 giver kun hjemmel til at kræve oprettelse af grundejerforening for nye haveboligområder, erhvervsområder, områder for fritidsbebyggelse samt byomdannelsesområder. Disse betingelser er ikke opfyldt i de citerede bestemmelser, hvor det første handler om en delvis bebygget karre i bymidten, det andet om udvidelse af eksisterende butikscenter og det tredje en bevaringsplan for et udbygget boligområde.

Det sidste eksempel kan ses som udtryk for usikkerhed med hensyn til retsgrundlaget for opretholdelse af en grundejerforening, der er krævet i en ældre lokalplan, som erstattes af en ny lokalplan. Et krav i den nye lokalplan om oprettelse af en grundejerforening som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse er ikke dækkende,

og det kan umiddelbart se ud til, at det retlige grundlag for opretholdelse af grundejerforeningen bortfalder. Problemet skal formentlig løses ved at undlade at ophæve den pågældende bestemmelse og redegøre for det i den nye lokalplan.

”Områdets anvendelse er fastlagt til boligformål, enfamiliehuse med bopælspligt.”

Det kan i en lokalplan bestemmes, at et område kun må anvendes til helårsbeboelse. Det giver kommunalbestyrelsen mulighed for at modsætte sig, at boligerne anvendes til feriebolig. Men kommunalbestyrelsen kan ikke efter planloven tvinge ejeren til hverken selv at bo i boligen eller leje den ud til helårsbeboelse. (LPV 2.3.2.1).

”Belysning. Den nye ovnlinje skal udføres med en særlig lyssætning bag den yderste facade, som bruges om natten. Med mellemrum skal lyssætningen tændes og skifte udtryk fra gnist til blussende flamme og til sidste glødende kul.”

Selv hvis der var lovhjemmel til en sådan bestemmelse, hvilket der ikke er, ville den næppe kunne sikre, at intentionerne blev opfyldt.

”Før ny bebyggelse i byggefelterne C eller D tages i brug, skal tilbygningerne som vist på kortbilag 2 være nedrevet.”

De pågældende tilbygninger har ikke direkte tilknytning til byggefelterne, men til en bygning, der er angivet som bevaringsværdig. Der er ikke direkte hjemmel til en sådan forudsætning. En indirekte løsning kunne måske være at fastsætte bebyggelsesprocenten så lavt, at en ønsket bebyggelse ikke kan opføres uden at en anden bebyggelse nedrives, forudsat at der er en planlægningsmæssig begrundelse for dette.

”Inden nogen form for bebyggelse i lokalplanområdet tages i brug skal der anlægges trafiksanering på Nørregade som nævnt i § 5.1.”

Lokalplankataloget giver ikke grundlag for fastsættelse af betingelser af denne art. Trafiksanering gennemføres af kommunalbestyrelsen i samarbejde med politiet efter regler vejlovgivningen og færdselsloven.

”Der må ikke anvendes tegl eller Decra på tagene.”

”Udendørs belysning ved parkeringspladsen i delområde I kan ske ved pullert belysning. Lamper type Aalborg 2002 fra Nordlux.”

Lokalplankataloget giver ikke hjemmel til at forbyde eller kræve anvendelse af ét bestemt fabrikat af en materialetype eller bestemte varemærker. (LPV, 2.9.1).

”Ny bebyggelse må ikke tages i brug før der for den pågældende bebyggelse er etableret - opholdsarealer og parkeringsarealer - anlæg til opbevaring af renovation og genanvendeligt materiale - eventuelle afskærmningsforanstaltninger i forhold til støjbelastning eller der skal være skabt sikkerhed for, at etableringen sker i takt med byggeriets færdiggørelse gennem stillelse af anfordringsgaranti til kommunen.”

”Bygherre skal stille garanti som sikkerhed for etablering af de i §§ 5 og 9 nævnte veje, stier, beplantningsbælter og fælles grønne områder inden for henholdsvis delområde I og III og delområde II og IV, inden der kan godkendes en udstykningsplan for det enkelte delområde.”

Planloven giver ikke direkte hjemmel til at kræve garantistillelse som i de citerede bestemmelser. Det kan i en lokalplan gøres til en betingelse for, at ny bebyggelse kan tages i brug, at de pågældende fællesanlæg er etableret. En evt. dispensation fra en sådan bestemmelse kan gøres betinget af, at ansøgeren over for kommunen stiller sikkerhed for sin forholdsmæssige andel af de forventede omkostninger ved den senere etablering af anlægget. Der vil kunne oplyses herom i redegørelsen eller i tilknytning til den relevante bestemmelse. (LPV, 2.11.1). En anden mulighed kan være at der indgås en udbygningsaftale med den private ansøger.



Det kan også gøres til en betingelse for ibrugtagningen af ny bebyggelse og for ændret anvendelse af et ubebygget areal, at der er etableret afskærmningsforanstaltninger. Også her vil en evt. dispensation fra en sådan bestemmelse kunne gøres betinget af, at ansøgeren over for kommunen stiller sikkerhed for sin forholdsmæssige andel af de forventede omkostninger ved den senere etablering af anlægget.

Efter byggelovens § 4, stk. 3 kan kommunalbestyrelsen desuden – allerede inden påbegyndelsen af et byggearbejde – stille krav om sikkerhed for udførelse af afskærmningsforanstaltninger, der er fastsat i en lokalplan som betingelse for at tage ny bebyggelse i brug. (LPV, 2.11.2).

"Alle grunde skal til enhver tid være i en renholdt og ryddelig stand. Byrådet kan med 4 ugers skriftlig varsel forlange en grund opryddet, og hvis det ikke sker, lade arbejdet udføre for ejers regning."

"Ny bebyggelse og anlæg må ikke tages i brug før; -ubebyggede arealer er ryddet for byggeaffald, og ved beplantning, befæstelse og lignende givet et ordentligt udseende."

Med hjemmel i lokalplankatalogets nr. 9 kan bestemmes, at der på ubebyggede arealer skal være en vis orden. Der er dog ikke i planloven hjemmel til handlinger som i det første eksempel, og rydning for byggeaffald er ikke med blandt det, der kan kræves gennemført som betingelse for ibrugtagningen af ny bebyggelse.

"Det skal ved placering, konstruktion, indretning eller afværgeforanstaltninger sikres, at boligens indendørs støjniveau ikke overstiger 30 dB(A)."

"Ny bebyggelse i område 1 må ikke tages i brug, før de nødvendige vejombygninger i forbindelse med etablering af vejadgang til ejendommen er gennemført i overensstemmelse med et projekt godkendt af Byrådet."

"Det er en forudsætning for ibrugtagning af nye detailhandelsarealer, at krydsene Tjalfesvej/Hovedvejen og Mjølnersvej/Hovedvejen er ombygget med ekstra svingbaner, og at det i øvrigt kan dokumenteres, at kryd-

sene er i stand til at afvikle den øgede trafikbelastning fra 1. etape af udbygningen af detailhandelsarealerne i lokalplanområdet. Såfremt det kan dokumenteres, at udbygning af detailhandelsarealer alene vil belaste det ene af krydsene, må ombygning af det andet kryds fraviges som ibrugtagningsforudsætning.”

Der kan ikke i en lokalplan – som det er forudsat i eksemplerne – fastsættes bestemmelser om anlæg uden for lokalplanens område. Derimod kan vejanlæg som de nævnte indgå i en udbygningsaftale om infrastruktur, som kommunalbestyrelsen kan indgå med en grundejer. (LPV, 2.19).

6

FORMIDLING



6.1 Lovgivning og vejledning

Et mål med planloven er at offentligheden inddrages i planlægningsarbejdet. Det kom direkte til udtryk i kommuneplanloven fra 1975, bl.a. ved bestemmelser om, at et forslag til lokalplan skal ledsages af en redegørelse for, hvorledes planen forholder sig til kommuneplanen og øvrig planlægning for området.

Endvidere var der en bestemmelse om, at der sammen med forslaget skulle offentliggøres en kortfattet redegørelse for planens indhold og retsvirkninger. Det begrundes i bemærkningerne med, at "det er erfaringsmæssigt vanskeligt for ikke-fagkyndige at sætte sig ind i et byplanforslag og forstå rækkevidden af planen især i retlig henseende." (Bemærkninger til § 21 i lovforslag nr. 140, Folketinget 1974-75). I Vejledning om lokalplaners indhold, Planstyrelsen, 1976, fremgår, at "Beskrivelsen bør udformes således, at det er muligt at forstå forslaget alene herudfra. Den skal være letforståelig og bør ikke indeholde for fagprægede udtryk."

En tilsvarende beskrivelse findes i Vejledning om lokalplanlægning, 2009, dog med en tilføjelse om, at det er muligt at begrænse denne beskrivelse til de overordnede og vigtigste dele, og supplere ved forklarende bemærkninger i direkte tilknytning til nogle af lokalplanens bestemmelser. (LPV, 3.11.4). Herved vil der fx kunne gives forklaringer, som forbedrer mulighederne for at forstå rækkevidden af planens retligt bindende bestemmelser.

Mange af de fagligt betonedede begreber, der benyttes i lokalplanlægningen, er vanskelige at formidle. Mange er også vanskelige at forstå. Det kan illustreres med omtalen af Regionplan 2005, hvor det typisk beskrives, at den er "ophøjet til landsplandirektiv" eller "har fået status som landsplandirektiv". I ingen af redegørelserne er benyttet den formelt korrekte beskrivelse, nemlig at de sidste regionplaner har "fået retsvirkning som landsplandirektiv".

6.2 De undersøgte lokalplaner

Vurderingen af hvor gode lokalplanerne er til at formidle indholdet, er foretaget ud fra en gennemgang af nedenstående emner.

Lokalisering af lokalplanområdet: I de fleste tilfælde er det relativt let at finde frem til lokalplanområdets geografiske beliggenhed. I en del tilfælde vil det dog kræve lokalkendskab, hvis man alene på grundlag af lokalplanens oplysninger skal kunne se, hvilket sted i kommunen det drejer sig om.

Layout: De fleste redegørelser - og i mange tilfælde også bestemmelserne - er præget af de tekniske muligheder for at supplere teksten med fotografier og tegninger. Layouten er i de fleste tilfælde vurderet som læsevenlig. Der er dog også en del, som med meget stor spaltebredde eller lille skriftstørrelse er mindre lette at læse. I andre tilfælde benyttes 2-spaltet opsætning, som giver korte linjer, men ikke er ideel til læsning på computerskærm.

Vedtagelse og indsigelsesfrist: De fleste lokalplanforslag har oplysninger om vedtagelse og indsigelsesfrist, i en del tilfælde på forslagens forside. I ca. 12 lokalplanforslag er der ikke fundet oplysninger om tidspunkt for vedtagelsen, og der er godt 22, som ikke har oplysninger om indsigelsesfrist. Disse oplysninger må formodes af fremgå af annonceringen.

Eksisterende forhold: Omtrent alle lokalplaner har oplysninger om eksisterende forhold.

Indhold og forhold til anden planlægning: Langt de fleste lokalplaner har oplysninger om baggrunden for udarbejdelsen, og de fleste beskrivelser af formål med og hovedindhold i lokalplanen er lette at læse. Det samme gælder redegørelsen for lokalplanens forhold til anden planlægning. De fleste redegørelser har illustrationer og kort, som støtter beskrivelsen. I nogle redegørelser kan beskrivelsen af indholdet dog ikke forstås uden lokalplanens kortbilag, som der henvises til. Kun i ganske få tilfælde er en del af redegørelsen for indholdet placeret som bemærkninger til de enkelte bestemmelser.

Planforhold på naboarealer: I lokalplanvejledningen peges på, at det kan være hensigtsmæssigt, at beskrive de bestemmelser i kommuneplanen, der gælder for naboarealerne, hvis de kan have betydning for den aktuelle lokalplan. (LPV, 3.11.5.2). Der er der kun gjort i ganske få tilfælde. De fleste lokalplaner indeholder dog oplysninger om eksisterende forhold på naboarealer.

Lokalplanens afgrænsning: På grundlag af lokalplanernes kortbilag er vurderet, om området er afgrænset, så der sikres en planlægningsmæssig sammenhæng. Det vurderes, at det ikke er opfyldt i mere end 30 lokalplaner. I en del tilfælde ser det ud til, at lokalplanen er snævert afgrænset til ejendomme, der er omfattet af det aktuelle projekt. Der er ikke her set redegørelse for hvilke overvejelser, der måtte ligge bag afgrænsningen.

Lokalplanens bestemmelser: Muligheden for at sætte sig ind i lokalplanens retligt bindende indhold er i langt de fleste lokalplaner vanskeliggjort af bestemmelser, som er uden lovhjemmel, upræcise eller på andre måder problematiske. Det gælder især kompetencenormer eller upræcise bestemmelser.

6.3 Samlet vurdering af formidlingen

En vurdering af lokalplanernes kvalitet med hensyn til formidling af indholdet er subjektiv og ville have fået et andet resultat, hvis den var blevet foretaget af andre planlæggere og forskere. Det samme gælder, hvis vurderingen var foretaget af ikke-fagkyndige. En sådan vurdering kunne være interessant, fx baseret på interview af borgere, der har særlig interesse i de konkrete lokalplaner, men dette har ligget uden for rammerne af denne undersøgelse.

Både med hensyn til redegørelse og bestemmelser er lokalplanerne opdelt i en skala fra A til C, hvor de redegørelser og lokalplanbestemmelser, der vurderes at være lettest at forstå, er klassificeret som A mens de der vurderes at være vanskeligst at forstå, er klassificeret som C. Det samlede resultat er angivet i følgende skema, hvor antal og procentvis fordeling skal betragtes som omtrentlige på trods af de eksakte tal.

* En af de endeligt vedtagne lokalplaner, der indgår i undersøgelsen, består alene af bestemmelser.

	A		B		C		A-C i alt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Redegørelser	121	62	66	34	8	4	195*	100
Bestemmelser	37	19	84	43	75	38	196	100

Skema 13: Samlet vurdering

Langt hovedparten af redegørelserne er vurderet som gode til at formidle oplysninger om indhold og forhold til anden planlægning. Det er endvidere vurderet, at der er knap 20 % af lokalplanerne, hvor både redegørelse og bestemmelser er klassificeret under A. Ligeledes er der knap 20 %, hvor redegørelserne er klassificeret under A, mens bestemmelserne er klassificeret under C.

Værdien af en sådan vurdering afhænger af, om den kan bidrage bestræbelser på at gøre lokalplanerne lettere at forstå for ikke-fagkyndige.

6.4 Redegørelserne

Klassificering af redegørelserne er primært baseret på, hvordan de behandler de emner, der fremgår af pkt. 6.2. En redegørelse, der er vurderet som god til at formidle budskabet, vil fx have en væsentlig del af følgende karakteristika:

- Forsiden indeholder oversigtskort - evt. baseret på luftfoto - med vejnavne, hvor man kan se lokalplanområdet, samt oplysninger om indsigelsesfrist. Alternativt kan disse oplysninger findes på et af de første opslag.
- Teksten er let at læse og med læsevenlig spaltebredde og skriftstørrelse.
- Det oplyses, hvorfor lokalplanen er udarbejdet, og hvad der er hovedformålet.
- Oplysninger om eksisterende forhold støttes af et oversigtskort som også viser anvendelse af naboarealer samt planforhold på naboarealer.
- Afgrænsningen af lokalplanområdet er begrundet eller umiddelbart forståelig.
- Der er givet en omhyggelig og kortfattet gennemgang af lokalplanens indhold og forhold til anden planlægning. Specielle fagudtryk er undgået, medmindre de er forklaret. Teksten er støttet af illustrationer og principskitser, så det giver grundlag for at forstå planens hovedindhold.
- De vigtigste lokalplanbestemmelser er beskrevet og forklaret nærmere, evt. som bemærkninger direkte til de pågældende bestemmelser.

- "Standardoplysninger" om retsvirkninger, der ikke er relevante for den aktuelle lokalplan, er undgået.
- Kortbilagene er tydelige.

De – ganske få – redegørelser, der er vurderet i den nederste ende af skalaen, opfylder i mindre grad disse kriterier. Herudover kan der fx være tale om følgende, som gør dem vanskelige at læse:

- Der er gengivet omfattende, teknisk betonedede lokalplanrammer i stedet for en kort beskrivelse af overensstemmelse eller manglende overensstemmelse med disse.
- Det er oplyst, at lokalplanen fastlægger bebyggelsesregulerende bestemmelser, men ikke hvad de i hovedtræk går ud på.
- Det er oplyst, at støjgrænserne for et erhvervsområde hæves, uden at der er redegjort for, hvilke konsekvenser det kan have for naboområder med boliger.
- Der er vist illustrationer af "det kommende byggeri", dog uden at dette er beskrevet i teksten (eller sikret gennem lokalplanens bestemmelser).
- Der er henvisning til bilag på 3-4 sider med opremsning af miljøklasser, hvoraf kun ganske få er relevante for den aktuelle lokalplan (og i øvrigt ikke passer sammen med lokalplanens bestemmelser).

6.5 Bestemmelserne

Ved vurdering af lokalplanbestemmelserne er lagt vægt på, om de virker troværdige og nogenlunde lette at forstå for ikke-sagkyndige. Lokalplanbestemmelser, der er vurderet som relativt lette at forstå, kan fx have følgende karakteristika:

- Teksten er overskuelig, med læsevenlig spaltebredde og skriftstørrelse.
- Der er ingen eller kun få og relativt uvæsentlige bestemmelser, der mangler lovhjemmel eller er upræcise mv.
- Kortbilagene er tydelige.
- Bestemmelserne er støttet af forklaringer, illustrationer og principskitser.

Mange lokalplanbestemmelser, der er vurderet i den nederste ende af skalaen, opfylder i mindre grad disse kriterier, og er karakteriseret ved bestemmelser som fx følgende:

- Udstykning og/eller bebyggelse skal opføres efter en samlet plan, der skal godkendes af kommunalbestyrelsen.
- Kommunalbestyrelsen skal godkende forskellige detaljer.
- Væsentlige bestemmelser er upræcise og det er underforstået, at kommunalbestyrelsen bestemmer, hvordan de skal fortolkes.
- Der mangler væsentlige bestemmelser, fx kompetencenorm om bebyggelse, der er angivet som bevaringsværdig.
- Der er forbud mod udstykning af tæt lav bebyggelse (i strid med byggelovens § 10 A).
- Der er bestemmelser om forhold, der reguleres efter anden lovgivning, samt henvist til ikke entydigt definerede regulativer.
- Det angives, at flere forskellige kommunale forvaltninger eller afdelinger har kompetence til at godkende forskellige detaljer.
- Der åbnes mulighed for alternativ udformning af udstykning og bebyggelse, uden at sådanne er vist.
- Det fremgår, at kommunalbestyrelsen har kompetence til at godkende fravigelser fra konkrete bestemmelser uden oplysning om, at det kræver naboorientering.
- Kortbilagene er ikke i et bestemt målforhold, og der mangler målestok.

Listen er ikke udtømmende og kan suppleres med eksempler fra kapitel 5. Se også kapitel 7, herunder særligt pkt. 7.2 og 7.4.

Der er mange forskellige varianter og kombinationer af sådanne bestemmelser. Sammenfattende er det vurderingen, at på trods af, at de fleste redegørelser har relativt let forståelige beskrivelser af, hvad der er lokalplanens hovedformål, og hvordan den forholder sig til anden planlægning, er det fortsat vanskeligt for ikke-fagkyndige at forstå rækkevidden af planen især i retlig henseende.

7

FORSKELLIGE OVERVEJELSER



7.1 Afspejling af mål og aktiviteter i lokalsamfundet

Lokalplaner har til formål at regulere anvendelse og bebyggelse i eksisterende byområder eller bane vej for nye byformål og rekreative formål mv. Lokalplaner afspejler herigennem konjunkturer i samfundsudviklingen samt mål og aktiviteter i lokalsamfundet.

I skema 1 og 2 i afsnit 4.1.1 er de undersøgte lokalplaner sammenholdt med fordelingen på hovedanvendelse for perioder for hvert 10-år mellem 1979 og 2009. Endvidere er i skema 3 angivet antallet af endeligt vedtagne lokalplaner fra 1999 til 2009. Det ses her, at der i 2007-2009 har været en nedgang i antallet af lokalplaner, især i forhold til perioden 2004-2006, og en særlig stor nedgang i 2009.

Den store variation i antallet af vedtagne lokalplaner hænger formentlig sammen med økonomiske konjunkturer. Sammenhængen er dog ikke entydig. Den økonomiske krise slog først igennem i 2008, og det usædvanligt store antal lokalplaner, der blev vedtaget i 2006 hænger formentlig sammen med kommunesammenlægningen pr. 1. 1. 2007, hvilket kan have medvirket til at mindske behovet i de følgende år.

Af de nævnte skemaer samt skema 8 i afsnit 4.3.3 kan bl.a. ses, at der i 2009 er et relativt stort antal lokalplaner, der åbner mulighed for butikker. Det afspejler dels den konkurrence, der er mellem forskellige butikskæder på bl.a. discount butiksområdet, dels konkurrencen mellem forskellige byer om at fastholde og udvikle byernes status som detailhandelscentre.

Det fremgår af skema 7 i afsnit 4.3.2 at 18 lokalplaner, svarende til 9 %, er registreret som bevarende lokalplaner. Det må ses som udtryk for stor interesse for bevarings af kulturværdier.

Opmærksomhed på miljømæssig bæredygtighed er tidligere kommet til udtryk gennem lokalplanbestemmelser (se pkt.2.5.6 og 2.5.7) og indgår i nogle af de undersøgte lokalplaner med (ulovhjemlede) bestemmelser om bl.a. forbud mod kemisk ukrudtsbekæmpelse. Muligheden for at kræve, at ny bebyggelse har energimæssig kvalitet som lavenergibebyggelse, der kom ind i planloven i 2007, er udnyttet i 30 lokalplaner, svarende til 15 %.

Hertil kommer lokalplaner for vindmøller. Opmærksomhed på miljøforhold kommer også til udtryk i bestemmelser om lokale affaldsstationer samt i enkelte tilfælde om mulighed for opsætning af solfangere og solceller, nedsivning af regnvand mv. Der er dog hovedsageligt tale om ikke bindende hensigtserklæringer, og de muligheder der er for gennem lokalplanlægning at bidrage til en bæredygtig udvikling, er langt fra udnyttet. (EKS, s. 10-19 samt nogle af eksemplerne).

Over en årrække opstår der behov for at regulere forhold, det ikke har været behov for eller opmærksomhed om tidligere. Det kommer fx til udtryk i regulering af spillehaller. Der opstår også nye behov for at regulere byggematerialer eller byggeform, fx regulering af brug af glaserede teglsten på taget eller ydervægge af rundtømmer.

Herudover er hovedindtrykket, at de undersøgte lokalplaner afspejler bl.a.:

- Hvad der sker – eller er ønske om sker - af stort og småt i lokalsamfundet. Det viser sig bl.a. i lokalplaner for større og mindre bolig- og erhvervsområder, opførelse af plejecentre og plejeboliger, fornyelse af havneområder, anlæg af rekreative områder, rideskoler, spejderhytter, genbrugspladser etc.
- Lokal politisk vilje til at fremme udviklingen i lokalsamfundet gennem store projekter. Det kommer bl.a. til udtryk i butikscentre (hvoraf det største åbner mulighed for 70.000 m²), erhvervsområder (hvoraf et omfatter 125 ha og et andet omtrent 150 ha), et motorsportscenter (ca. 135 ha) samt golfbaner (op til knap 60 ha).
- Stræben efter orden, harmoni og æstetisk tiltalende omgivelser. Det viser sig dels i den konkrete udformning af den enkelte plan, dels i konkrete bestemmelser om bebyggelsens ydre fremtræden og udtrykte intentioner om arkitektonisk kvalitet. I mange tilfælde kommer det også til udtryk i en flot layout af selve lokalplanen.



7.2 Sproget i lokalplaner

Generelt er redegørelserne lettere at forstå end bestemmelserne. Det følger af, at bestemmelserne skal formuleres, så de er præcise og juridisk holdbare. I en del tilfælde er sproget i bestemmelserne dog mere snirklet end nødvendigt. En tradition for kancellisprog og omvendt ordstilling opretholdes i mange lokalplanbestemmelser. Fx ved brug af ord som "beliggende" i stedet for "ligger", "således at" i stedet for "så", "nærværende lokalplan" i stedet for "denne lokalplan" etc.:

Andre eksempler:

"Bebyggelse skal opføres inden for det på kortbilag 2 angivne byggefelt."

"Inden bebyggelse finder sted, skal der til bygningsmyndighedens godkendelse foreligge såvel bebyggelsesplan som tegninger af plan, facade og snit af de enkelte bygninger."

"Parkeringsarealet beliggende i den syd-vestlige del af lokalplanområdet ..."

"Den under den 27. oktober 1992 af byrådet vedtagne lokalplan nr. ... for ... Kommune ophæves for den del, der vedrører lokalplanområdet."

"Med nærværende lokalplans endelige vedtagelse ophæves lokalplan nr. 43 for ..., vedtaget af byrådet i ... Kommune den 11. januar 1995, for så vidt angår det område der jævnfør §2 er omfattet af nærværende lokalplan."

"Før ny bebyggelse tages i brug, skal den i afsnit 10 nævnte afskærmende beplantning være etableret i godkendt omfang."

I nogle tilfælde ville en sproglig bearbejdning lette forståelsen:

"Der kan inden for området etableres en dagligvarebutik på max. 1000 m². Butikken skal indrettes som en integreret del af byggefeltet."

"Ny bebyggelse må opføres i op til 1½ etage. Facadehøjde skal udføres på mindst 3,5 m over fastlagt niveauplan."

Det er ikke umiddelbart let at se, hvad der forstås ved en integreret del af byggefeltet. I det andet eksempel er ingen begrænsning af facadehøjden, og der er formentlig sket en forveksling af mindst og højest.

I lokalplanvejledningen står, at en dispensation "gives", hvilket virker mindre bureaukratisk end udtrykket "meddeles", som anvendes i de fleste lokalplaner.

I lokalplanvejledningen gøres opmærksom på, at de ord der anvendes i en lokalplan, nogle gange kan have en anden betydning, end lokalplanens forfatter forestillede sig ved udarbejdelsen. (LPV 1.4.2). Det kan være tilfældet ved følgende eksempler:

"Specielt gælder om støj at virksomheder i området skal overholde Miljøstyrelsens vejledninger og anvisninger om støj."

Bestemmelsen må umiddelbart læses som om, en lokalplan kan regulere forhold efter miljøbeskyttelsesloven, hvilket den ikke kan. Og i det omfang, Miljøstyrelsen har fastsat bindende anvisninger om støj, gælder de ikke alene for virksomheder i det pågældende lokalplanområde.

"På vej- og parkeringsarealer skal der plantes træer."

Bestemmelsen kan læses som et påbud, en handlepligt. Mulighederne er dog begrænset til bestemmelser om arter og placeringer af træer. Og formuleringen skal nok ikke tages helt bogstavelig.

"Affald og affaldscontainere skal sorteres og håndteres i henhold til gældende regulativer for husholdninger og erhverv."

Det er nok ikke affaldscontainerne, der skal sorteres og håndteres

7.3 Sløring af indholdet

Redegørelsen til et lokalplanforslag skal på en letforståelig måde forklare, hvad lokalplanen går ud på og bør være let at læse. Det er opfyldt i mange af de undersøgte lokalplaner. En intention bag lovgivningen har også været, at det skal gøres lettere for ikke-fagkyndige at forstå rækkevidden af planen i retlig henseende. Det kniber det mere med.

I nogle lokalplaner, hvor der anvendes "miljøklasser" til at karakterisere hvilke typer af virksomheder, der kan etableres i lokalplanområdet, er der bilag på 3-4 sider med et stort antal eksempler på miljøklasser, uanset at kun ganske få er relevante. Den ikke-sagkyndige læser må forvente, at de oplysninger, der gives i redegørelsen, har betydning for den konkrete lokalplan, og vil have vanskelig ved at forstå tilstedeværelsen af de ikke relevante oplysninger. Forståelsen vanskeliggøres yderligere, når der ikke er en umiddelbar sammenhæng mellem bestemmelser og bilag. (Se afsnit 5.8.2).

Når der kræves et tillæg til kommuneplanen, har redegørelsen i nogle tilfælde gengivelse af omfangsrige og komplicerede lokalplanrammer illustreret med vanskeligt aflæselige kort. Der er også eksempler på, at der gengives bestemmelser fra regionplanen og oplyses, at lokalplanen er i overensstemmelse hermed. En sådan dokumentation er måske lettere at give for lokalplanens forfatter, end en formidling af bestemmelserne, men er vanskeligere at forstå for den ikke-sagkyndige læser.

Beskrivelsen af de midlertidige retsvirkninger virker ofte som om der benyttes en standard, uanset om den passer til det konkrete lokalplanforslag. Fx indeholder mange lokalplanforslag oplysninger efter § 17 om, at kommunalbestyrelsen efter udløbet af indsigelsesfristen kan tillade, at en ejendom, der er omfattet af planforslaget, bebygges eller udnyttes i overensstemmelse med forslaget. Uanset at der er tale om et lokalplanpligtigt projekt eller området skal inddrages i byzone, og der således ikke kan gives tilladelse før lokalplanens permanente retsvirkninger er trådt i kraft. (LPV 4.1).

Det er ikke altid tydeligt, hvilken myndighed, der står bag lokalplanen. At der er kommunalbestyrelsen – eller populært "KOMMUNEN" – er vel de færreste i tvivl om. Men i en del tilfælde er der bestemmelser om, at dele af planen administreres af en kommunal forvaltning eller afdeling. Der kan fx være Bygningsmyndigheden, Forvaltningen, Miljømyndigheden, Natur og Miljø, Planafdelingen, Planlægning og Byggeri, Teknik og Forsyning, Teknik

og Veje, Teknik- og miljøafdelingen, Teknik- og Miljøforvaltningen, Teknisk forvaltning, Vej og Park, Vejmyndigheden etc.

I nogle lokalplaner anvendes flere forskellige af sådanne henvisninger til den kompetente myndighed. Det største antal er set i de to lokalplaner fra en enkelt kommune, der indgår i undersøgelsen, hvor der ud over "byrådet" er henvist til henholdsvis 5 og 6 forskellige forvaltninger eller afdelinger.

Kommunalbestyrelsen kan bemyndige en nærmere angivet forvaltning til at udøve den daglige administration af forskellige forhold. Det sker med hjemmel i styrelsesloven, der dog ikke har nogen direkte bestemmelse herom. Lokalplankataloget omfatter ikke muligheden for at en bemyndigelse gives via bestemmelser i en lokalplan. Der er ikke registreret tilfælde, hvor der i redegørelsen er givet oplysning om sådanne bemyndigelser.

Læseren bør kunne stole på, at lokalplanens bestemmelser har hjemmel i planloven. Som der er redegjort for i afsnit 5 er der ikke altid grundlag for det. I nogle tilfælde kan problemet måske løses med en "oversættelsesnøgle":

- Formuleringer som "med byrådets tilladelse" og lignende (afsnit 5.5.2) betyder ikke, at kommunalbestyrelsen har kompetence til at meddele eller give en særlig tilladelse, men skal læses som en oplysning om, at kommunalbestyrelsen kan dispensere efter reglerne herom.
- Bestemmelser om at bebyggelsen skal være af "høj arkitektonisk kvalitet" (afsnit 5.8.1), betyder ikke, at kommunalbestyrelsen – og i praksis en kommunal embedsmand – har kompetence til at definere hvad dét er, men skal læses som udtryk for en opfordring til bygherren og dennes arkitekt.
- Bestemmelser om, at regler i fx museumsloven eller jordforureningsloven skal overholdes (afsnit 5.9.1), betyder ikke, at en lokalplan kan regulere bestemmelser i anden lovgivning, men skal læses som udtryk for, at kommunalbestyrelsen er opmærksom på, at de pågældende regler skal overholdes.
- Bestemmelser om, at en kompetence til at administrere dele af lokalplanen udøves af planafdelingen, bygningsmyndigheden eller teknisk forvaltning etc., betyder ikke, at en sådan delegation kan gives på grundlag af planloven, men skal læses som en oplysning om, at kommunalbestyrelsen eller de pågældende fagudvalg har givet en sådan delegation.

Imidlertid har den ikke-sagkyndige læser af lokalplanen ikke en sådan oversættelsesnøgle, og må derfor umiddelbart forstå bestemmelserne efter deres pålydende. Det tilsvarende gælder mange andre problematiske lokalplanbestemmelser, der er beskrevet i kapitel 5.

Bestemmelser om tilslutning til spildevandsafledning og vandforsyning, der som tidligere nævnt er blevet almindeligt udbredt i de senere år, giver også indtryk af, at sådanne anlæg reguleres på grundlag af lokalplanen.

Mange bestemmelser signalerer, at kommunalbestyrelsen – eller "kommunen" – har en ophøjet status, som giver den ret til at fortolke på grundlag af ikke oplyste og vanskeligt gennemskuelige kriterier. Det kommer direkte til udtryk i bestemmelser om, at der "med kommunalbestyrelsens tilladelse" kan etableres sådanne erhverv, der almindeligvis kan udøves i boligområder, selv om det ikke kræver tilladelse, men også indirekte i mange andre bestemmelser.

Det gælder i særlig grad kompetencenormer (afsnit 5.4 og 5.5), lokalplanbestemmelser, der udtrykker handlepligt eller henviser til upræcise regulativer (afsnit 5.6 og 5.7), upræcise bestemmelser og anvendelse af begreber som principiel og retningsgivende (afsnit 5.8), overflødige bestemmelser (afsnit 5.9), samt bestemmelser om at kommunalbestyrelsen kan fastsætte administrativt betonedede krav (afsnit 5.10.2).

Det forstærkes i nogle tilfælde af kancellisprog (afsnit 7.2), irrelevante oplysninger samt opspaltningen af "kommunen" i afdelinger og forvaltninger, der måske hedder noget helt andet få år efter lokalplanens vedtagelse. Sådanne bestemmelser, som i større eller mindre omfang findes i næsten alle lokalplaner, skaber distance i forhold til "myndigheden", slører bestemmelsernes indhold og gør rækkevidden vanskelig at overskue.

7.4 Planlægning kontra enkeltsagsbehandling

Denne undersøgelse fokuserer på en lang række forhold vedrørende den politiske behandling af og indhold i lokalplaner, men omfatter ikke en vurdering af kvaliteten i den regulering af de fysiske omgivelser, planerne tager sigte på. Gennemgangen af planerne har dog efterladt det indtryk, at hvis man fokuserer på, hvordan de fysiske resultater vil være, når planerne er realiseret, er der i langt de fleste tilfælde tale om byplanlægning af god - i en del tilfælde høj - kvalitet.

Derimod har undersøgelsen påvist, at der er store problemer med hensyn til lokalplanbestemmelsernes legalitet og hermed retssikkerheden. Årsager hertil kan være planlæggernes manglende læsning af relevant og tilgængelig litteratur om lokalplanlægning, fastholden ved tidligere anvendte formuleringer og lignende. Mange af de problematiske bestemmelser tyder dog på, at en væsentlig del af årsagen skal findes i skismaet mellem planlægning og enkeltsagsbehandling. Det kan udtrykkes ved at konstatere, at:

- jo mere entydig og præcis lokalplanen er, jo mindre fleksibel er den over for ændringer,
- jo mere åben og fleksibel lokalplanen er, jo mere er overladt til den private bygherre eller kommende ejere af ejendomme inden for lokalplanens område.

Det er i mange tilfælde hverken muligt eller ønskeligt på forhånd at regulere en række detaljer, men uden brug af kompetencenormer vil mange intentioner, kommunalbestyrelsen har for udvikling af det konkrete område, ikke være sikret. Hvilket de kun er så længe de ulovhjemlede kompetencenormer bliver accepteret.

Det drejer sig primært om den type af kompetencenormer, der – direkte eller indirekte – er formuleret med sigte på at give kommunalbestyrelsen kompetence til efterfølgende at godkende større eller mindre elementer i planen.

Når Bent Andersen og Ole Christiansen argumenterede for, at der er lovhjemmel til et vist brug af kompetencenormer med udsagnet om at "En præcis forudgående regulering af detaljer er som regel hverken mulig eller ønskelig" (afsnit 3.2), virker det mere som en "praktisk planlægger-synsvinkel" end en juridisk vurdering. Heller ikke Karsten Revsbechs argument om, at "en konkret reguleringsordning kan afsvække den helhedstænkning, som er så vigtig ved planer" kommer nærmere ind på de momenter, der senere har dannet grundlag for Naturklagenævnets underkendelse af kompetencenormer.

Naturklagenævnets baggrund for, at det underkender brugen af kompetencenormer, er ikke udtrykt direkte, men antages at basere sig på følgende momenter:

- De mangler lovhjemmel (i modsætning til lokalplankatalogets nr.14 og 19).
- Planlovens formålsparagraf om at offentligheden i videst muligt omfang skal inddrages i planlægningsarbejdet, ville i en vis udstrækning blive illusorisk ved accept af kompetencenormer (samtidigt med at det ville afsvække "helhedstænkningen").

Hertil kommer:

- Kravet i planlovens § 13, stk. 5 om, at lokalplanpligten først er opfyldt, når en lokalplan indeholder nærmere regler om udstykningen eller bygge- og anlægsarbejdet (hvilket også har sammenhæng med inddragelse af offentligheden), samt
- krav om retssikkerhed som følge af lokalplanens bindende virkning for fremtidig ændring af privat ejendom.

Disse momenter kan ikke tilsidesættes med argumenter om det hensigtsmæssige, der i mange situationer vil kunne være i, at kommunalbestyrelsen havde en sådan kompetence.

Der er på nogle områder åbnet mulighed for skøn i beslægtet lovgivning. Byggelovens bestemmelser udmøntet i bygningsreglementet indeholder – især efter de ændringer, der kom ind i 2001 gennem tillæg nr. 3 til bygningsreglementet og udviklet i BR08 – mange bestemmelser, der efterlader betydelige muligheder for skøn. Her skal kommunalbestyrelsen ved bebyggelsesregulerende forhold bl.a. administrere ud fra at:

- Bebyggelsens samlede omfang skal være hensigtsmæssig i forhold til bebyggelsens anvendelse.
- Bebyggelsens samlede omfang skal svare til det sædvanlige i karréen, kvarteret eller området eller til det, der tilstræbes i området.



Andre eksempler er, at lysforhold, friarealer og adgangs- og tilkørselsforhold skal være tilfredsstillende. (BR08, 2.1.1).

I tilfælde, hvor der ikke findes eller kræves lokalplan, har kommunalbestyrelsen således vedrørende forskellige forhold kompetence til at udøve skøn med de begrænsninger der ligger i generelle forvaltningsmæssige forhold, bl.a. at skønnet kan påklages for så vidt angår retlige spørgsmål (herunder forskelsbehandling).

Sådanne muligheder for skøn omfatter dog ikke krav om arkitektonisk kvalitet, som er et emne, der indgår i mange kompetencenormer. Ganske vist er det et mål med byggeloven at fremme arkitektonisk kvalitet i byggeriet, og arkitektoniske forhold kan indgå i en forhåndsdialog mellem kommunen og bygherren. (BGL § 1 og BR08, 1.9). Det fremgår imidlertid af lovbemærkninger, at formålsbestemmelsen ikke indeholder "hjemmel for bygningsmyndigheden til at fastsætte krav eller forkaste et projekt alene ud fra en vurdering af den arkitektoniske kvalitet i videre omfang end den eksisterende bestemmelse i byggelovens § 6 D, stk. 1."

Det fremgår af den hidtidige administration af byggelovens § 6 D, stk. 1, at den kun kan bruges i grove tilfælde – og i øvrigt kun gælder, når der kræves tilladelse efter byggeloven. Der er således kun mulighed for at sikre den regulering, der fra kommunernes side er ønske om, gennem lokalplanlægning.

Der er god grund til at antage, at ulovhjemlede kompetencenormer indgår i grundlaget for administration af lokalplaner i praksis. Planlæggeren, der vil undgå sådanne kompetencenormer (og hermed undgå - mere eller mindre direkte udtrykt - administration uden lovhjemmel), står ved udarbejdelse af en lokalplan over for dilemmaet: Skal lokalplanen være detaljeret - med risiko for at det giver en u hensigtsmæssig binding? Eller skal lokalplanen være mindre detaljeret – med risiko for at den åbner mulighed for uønsket bebyggelse?

I det første tilfælde kan kommunalbestyrelsen lempe ved at give dispensation. Det begrænses dog af, at lokalplanens indhold ikke må udhules gennem en forudstrakt brug af retten til at dispensere. En anden svaghed kan være, at detaljerede bestemmelser medfører en u hensigtsmæssig begrænsning af mulighederne, fx begrænser til ét bestemt projekt, der måske opgives, eller spærrer for en arkitektonisk udvikling.

I det andet tilfælde forudsættes som udgangspunkt, at lokalplanen indeholder nærmere regler om udstykningen eller bygge- og anlægsarbejdet, så lokalplanpligten er opfyldt. Kommunalbestyrelsen vil her kunne fastsætte mere detaljerede bestemmelser i en ny lokalplan, evt. ved forud at nedlægges et midlertidigt forbud efter planlovens § 14. Dette vil kunne indgå i forhandlinger med en bygherre, men vil ikke opfange ændringer, der

kan gennemføres uden byggetilladelse. Endvidere kræver det, at der i kommunen er politisk vilje til at fastholde en sådan fremgangsmåde over for en bygherre, der kan henvise til, at projektet er i fuld overensstemmelse med lokalplanen.

Problemet er ikke til stede – eller lige stort – i alle lokalplaner, men kan aflæses af mange af dem, der indgår i undersøgelsen. Der kan ikke umiddelbart peges på, hvordan det løses.

8

FORSLAG



8.1 Udvikling af lokalplanen

Som tidligere refereret kan lokalplanen karakteriseres som en "lokal lov" for, hvad nærmere afgrænsede ejendomme må anvendes til, og hvad der må bygges på dem. Gennemgangen af lokalplanerne tyder på, at de enkelte kommunalbestyrelser som lokale "lovgivere" ikke er opmærksomme på, at de i mange tilfælde vedtager bestemmelser, der ikke har lovhjemmel, og at mange intentioner ikke er sikret med lovhjemlede bestemmelser. Det er nogle af de spørgsmål, det kunne være interessant at få mere viden om.

Som refereret under pkt. 6.1 var sigtet med kravet om redegørelse for lokalplanens indhold, at gøre det lettere for ikke-fagkyndige at "forstå rækkevidden af planen især i retlig henseende." Undersøgelsens foreløbige resultater tyder på, at det kun i begrænset omfang er lykkedes. Ganske vist giver hovedparten af redegørelserne en god orientering om hovedformålet med lokalplanen, men rækkevidden af de retligt bindende bestemmelser er i mange tilfælde vanskelig at gennemskue.

Det skyldes bl.a. den udbredte anvendelse af kompetencenormer og andre problematiske bestemmelser, samt formuleringer der slører planens indhold. En del af dette problem vil kunne løses ved at forenkle lokalplanens indhold. Det løser dog ikke det skisma, der er mellem planlægning og ønsker om efterfølgende regulering.

Med baggrund i gennemgangen af 196 lokalplaner er i næste afsnit opstillet en række forslag til, hvordan lokalplaner kan gøres lettere at forstå - også for ikke-sagkyndige. Det kan løse en del af de problemer, undersøgelsen har afdækket, men ikke alle. I det følgende afsnit er samlet nogle forslag til initiativer og undersøgelser, der vedrører det nævnte skisma mellem planlægning og enkeltsagsbehandling samt andre spørgsmål, som gennemgangen af lokalplanerne har inspireret til.

8.2 Forslag til forenkling

Mange lokalplaner vil på en forholdsvis enkel måde kunne gøres lettere at forstå. Det er sigtet med nedenstående forslag, der primært er henvendt til planlæggere, som udarbejder lokalplaner.

- Brug lokalplanvejledningen og eksempelsamlingen, herunder tjeklisten i vejledningen.
- Gør det lettere at forstå rækkevidden af de retligt bindende bestemmelser ved at redegøre for dem i en kommentarspalte (som i eksempelsamlingen).
- Indsæt oplysninger på forsiden eller forrest i lokalplanforslaget om vedtagelse og indsigelsesfrist samt kort, der gør det let at se, hvilket område i kommunen lokalplanen omfatter.
- Sørg for – og oplys om – at lokalplanområdet har planlægningsmæssig sammenhæng med naboarealer.
- Sørg for, at formålsbestemmelserne har mening, og er i overensstemmelse med de faktuelle bestemmelser.
- Det kan være en god idé at bruge en "paragraf-samling" med lokalplanbestemmelser, men udvælg og tilpas dem til situationen, og ajourfør jævnligt samlingen.
- Formuler lokalplanbestemmelserne, så de er præcise og entydige, og tjek at de har lovhjemmel. Undgå overflødige bestemmelser om forhold, der reguleres gennem anden lovgivning, men redegør for andre virkemidler, som kommunen vil benytte.
- Lad være med at bruge bestemmelser om, at udstykning, bebyggelsesplan eller detaljer i planen skal godkendes (ulovhjemlede kompetencenormer).
- Brug ikke formuleringer om, at "byrådet kan tillade" eller "med byrådets særlige godkendelse". Oplys i stedet om reglerne for dispensation.
- Undlad at henvise til regulativer og normer, da de relevante bestemmelser næsten altid kan indarbejdes i lokalplanen (evt. som bilag). Hvis der er behov for at henvise til regulativer mv., så angiv præcist hvilke, det drejer sig om.
- Indsæt kun de bestemmelser og oplysninger, herunder om miljøklasser og retsvirkning, der er relevante i den konkrete situation.
- Sørg for at der er sammenhæng mellem bestemmelser og kortbilag.
- Skriv så mundret, som muligt. Og læs – eller få en kollega til at læse – udkast til lokalplanforslag ud fra synsvinklen: Hvordan ville jeg opfatte det, hvis det var min ejendom, lokalplanen handler om?

8.3 Forslag til initiativer og undersøgelser

I denne første del af undersøgelsen er registreret forskellige problemer og spørgsmål, der ligger uden for rammerne af projektet, men som vil være interessant at få belyst nærmere. Det drejer sig bl.a. om følgende, hvoraf nogle måske bør behandles i sammenhæng:

- Hvordan løses skismaet mellem planlægning og ønsker om/behov for enkeltsagsbehandling?
- I hvilket omfang foregår der administration på grundlag af ulovhjemlede kompetencenormer?
- Hvilke muligheder har kommunalbestyrelsen for at fremme arkitektonisk kvalitet i byggeriet uden brug af ulovhjemlede kompetencenormer, og uden at gøre lokalplanen uhensigtsmæssig detaljeret?
- Hvordan administreres lokalplaner i praksis?
- Er der behov for, at krav om færdiggørelse af veje og stier kan stilles som forudsætninger for ibrugtagning af ny bebyggelse?
- Hvilken forståelse har "almindelige borgere", som direkte eller indirekte har interesse i en lokalplan, af et forslag til lokalplan, herunder rækkevidden i retlig henseende?

Det er kommunernes ansvar, at sikre, at lokalplanerne er i overensstemmelse med planloven. Omfanget af problematiske bestemmelser tyder imidlertid på, at der er et behov for, at By- og Landskabsstyrelsen og/eller KL gør en offensiv indsats for at forbedre lokalplanlægningen, samt formulerer en strategi for vedligeholdelse af viden om holdbare lokalplanbestemmelser.

Samtidigt tyder undersøgelsen på, at der er behov for en særlig indsats for at forbedre kommunalpolitikernes kendskab til muligheder og begrænsninger i brugen af lokalplaninstrumentet.

8.4 Oplæg til faglig debat

I projektet Fornyelse af planlægningen (se pkt. 2.1.4 - 2.1.8), der blev gennemført i perioden 2004-2006, indgik en faglig og politisk debat. Generelt blev udtrykt interesse for forenkling og forbedring af plansystemet. Vedrørende lokalplaner blev der bl.a. lagt vægt på udvikling af plankulturen i kommunerne, på offentlighedens inddragelse og på retssikkerheden, som forudsætter præcise lokalplaner.

Undersøgelsens resultater tyder på, at der inden for disse områder kan opnås forbedringer inden for den gældende lovgivning.

Vedligeholdelse af en faglig debat er af afgørende betydning for udvikling af lokalplanlægningen. Det er håbet, at ovenstående forslag - samt delrapporten som helhed - kan bidrage hertil.

Reaktioner på rapporten og hovedpunkter i den debat, den gerne må medføre, vil blive indarbejdet i slutrapporten.

9

REFERENCER



- Andersen, Bendt og Ole Christiansen. *Kommuneplanloven*. 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1989.
- Aunsborg, Christian et al. *Lokalplanlægning i Danmark. 1. delrapport, Design*. Skriftserie nr. 137, AAU, 1995.
- Bodum, Lars. *Nye medier i lokalplanlægning*. AAU, 1999.
- Boeck, Anne Birte. *Lov om planlægning*. 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002.
- Dansk Byplanlaboratorium. *En lokalplanundersøgelse, 2005*.
- Dokkedal, Lene og Thina Walin. *Den gode lokalplan*. Byplan nr. 6, 2004.
- Enemark, Stig. *Lokalplanens mange ansigter*. Byplan nr. 6, 1986.
- Erhvervs- og Byggestyrelsen. *Bygningsreglement BR08, 2008*.
- Gaardmand, Arne. *Lokalplanen – planlovenes sværvægter*. Byplan nr. 4, 1986.
- Hvingel, Line og Michael Tophøj Sørensen. *Godkendelsesordning og lokalplan*. Byplan nr. 4, 2007.
- Lund, Dennis. *Enebærhegnet – et bidrag til lokalplanlægningens praksis*. Byplan nr. 4, 1989.
- Lund, Dennis. *Om lokalplanværktøjet*. Byplan nr. 6, 1999.
- Lund, Dennis. *Lokalplanens endeligt?* Byplan nr. 1, 2002.
- Meyling, Vibeke. *Planlovens sværvægter*. Byplan Nyt nr. 2, 2003.
- Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen. *Vejledning om lokalplanlægning, 2009*.
- Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen. *Lokalplanlægning for boligområder. Eksempelsamling, 2009*.
- Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen. *Vejledning om lokalplanlægning for husbåde til helårsbeboelse, 2005*.
- Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen og Landsplanafdelingen. *Lokalplanvejledning. Bevarende lokalplanlægning, 1998*.
- Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen. *Lokalplanvejledning – Landsby med storparceller, 2000*.
- Miljøministeriet, Planstyrelsen. *Vejledning i kommuneplanlægning nr. 2, Lokalplaners indhold, 1976*.
- Miljøministeriet, Planstyrelsen. *Lokalplanvejledning, 1989*.
- Naturklagenævnet. *Naturklagenævnet orienterer – NKØ*.
- Planloven*. LBK nr. 937 af 24/09/2009, lov om planlægning.
- Post, Arne. *Forenkling og fornyelse? En undersøgelse af lokalplaner*. Byplan nr. 2, 1999.
- Post, Arne. *Anmeldelse af en lokalplan*. Byplan nr. 6, 1999.
- Post, Arne. *Brug lokalplaner til det de er gode til*. Byplan nr. 4, 2001.
- Post, Arne. *Lokalplaner og arkitektonisk kvalitet*. Arkitekten nr. 5, 2001.

Post, Arne. *Lever lokalplanerne op til planloven?* Landinspektøren nr. 1, 2005.

Realdania i samarbejde med Miljøministeriet. *Fornyelse af planlægningen, 2004-2006.*

Herunder *Delprojekt 4, Lokalplanlægning og byggesagsbehandling, Debathæfte 3, Lokalplanen – skal den kunne mere?* samt afsluttende rapport, *Kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen.*

Revsbech, Karsten. *Planer og forvaltningsret.* Gads Forlag, 1986.

Seerup, Peter og Kristian Brandsager. *Hver fjerde bestemmelse i lokalplanerne er problematisk.* Byplan nr. 5/6, 2002.

Sørensen, Michael Tophøj. *Servitutter i stedet for lokalplan.* Byplan nr. 4, 2001.

Øster, Solveig. *Planlovens begrænsninger for det bæredygtige.* Byplan nr. 4, 2001.

Øster, Solveig og Arne Post. *Ny lokalplanvejledning!* Miljø & Planlægning nr. 4, 2007.

Øster, Solveig og Arne Post. *Vejledning og eksempelsamling.* Byplan nr. 4, 2007.

Herudover er refereret til lokalplanforslag og endeligt vedtagne lokalplaner fra de 98 kommuner i Danmark, udvalgt på grundlag af Planlisten på PlansystemDK den 11. 05. 2009.