

# #3

# LOKALPLANEN

*- skal den kunne mere?*



Fonden Realdania  
Medlemsdebat  
Nicolai Eigtveds Gade 28  
1402 København K  
Telefon 32 88 52 43  
medlemsdebat@realdania.dk

Skov og Naturstyrelsen  
**LOKALPLANEN – SKAL DEN KUNNE MERE?**  
Fornyelse af planlægningen  
1. udgave

© Realdania Medlemsdebat, 2006

Grafik: Christian Rahbek Olsen og Niels Rinder  
Fotos på forsiden: Frederikke Friedrichsen  
Oplag: 1.500 stk.  
Tryk: Hertz Bogtrykkergården A/S

ISBN 87-91643-09-0

Debathæftet er udarbejdet for Realdania  
Medlemsdebat af Skov- og Naturstyrelsen  
ved Anne Skovbro.

Yderligere eksemplarer af debathæftet kan  
rekvireres ved henvendelse til Realdania  
Medlemsdebat på [medlemsdebat@realdania.dk](mailto:medlemsdebat@realdania.dk)  
eller telefon 32 88 52 43.

Det er tilladt at benytte uddrag af "Lokalplanen  
– skal den kunne mere?" ved angivelse af kilde.

## **Lokalplanen**

- status 2005

**6**

## **Mere fleksibilitet**

- i lokalplanprocedurerne

**11**

## **Retssikkerhed i centrum**

- med præcise lokalplaner

**13**

## **Byøkologi**

- erfaring fra kommunerne

**18**

## **Miljøkrav i lokalplaner**

- hvilke muligheder er der?

**20**

## **Hensyn til miljøet**

- med planer i Norge og byggeri i Berlin

**24**



## **PROLOG**

Lokalplanen kaldes ofte grundstenen i det danske plansystem. Lokalplanen er et centralt redskab til skabe og bevare værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber. Planloven angiver såvel procedurer for lokalplanen og bestemmelser for, hvad lokalplanen kan regulere. Selve proceduren opfattes af nogle som snærende, af andre som inspirerende, og der kan stilles spørgsmålstejn ved om lokalplaninstrumentet rummer tilstrækkelige muligheder for at regulere f.eks. miljø og sikre byøkologiske elementer i nye boligområder.

I 2004 gennemførte Fonden Realdania den første del af projektet "Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen", som i november samme år blev afsluttet med et debatmøde for medlemmerne af Realdania Byudviklingsforum. På debatmødet blev bl.a. lokalplanen kritiseret for ofte at have en stor detaljeringsgrad og for lille fleksibilitet. Det blev også påpeget, at ikke alle problemer nødvendigvis udsprang af planloven, men også beroede på den lokale fortolkning af loven.

På baggrund af denne diskussion, søsatte Fonden Realdania og Miljøministeriet ved Skov- og Naturstyrelsen i sommeren 2005 et samarbejdsprojekt for anden del af "Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen". Projektet består af seks delprojekter bl.a. om byomdannelse, bydels- og lokalplanlægning og borgerinddragelse. På baggrund af de seks delprojekter er der udarbejdet fire debathæfter. Disse fire debathæfter danner grundlag for et nyt debatmøde, "Byernes fremtid", som finder sted torsdag den 20. april 2006.

I dette debathæfte vil vi lægge op til en debat om lokalplanen. Hvordan sikres fleksibilitet i lokalplanredskabet, samtidig med at kommunens forvaltningsgrundlag og borgernes retssikkerhed fastholdes? Skal der kunne optages yderligere bestemmelser i lokalplanerne, så reguleringsmuligheder udvides, eller er der alene behov for vejledning og præcisering af mulighederne? Hvor ligger grænsen for, hvad lokalplanen skal kunne regulere i forhold til miljø? Kan vi lære af de norske planlovsforslag, hvor lokalplaninstrumentet kan bruges til at stille skærpede krav til miljøet i særlige områder? Den lokale plankultur i kommunerne er med til at sikre arvesølvet i planlægningen. Vi ser frem til at debattere, hvilke krav en fornyelse stiller – både til planlov og plankultur.

*Hans Peter Svendler*  
Direktør, Fonden Realdania

*Niels Østergård*  
Vicedirektør, Skov- og Naturstyrelsen

## **BAGGRUNDSMATERIALE OG METODE**

I forbindelse med projektet "Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen" har arbejdsgruppen bag projektet udarbejdet seks rapporter på basis af seks delprojekter:

- Delprojekt 1: Planlovens muligheder for aktiv regulering – og samspillet med partnerskaber og byudviklingsselskaber
- Delprojekt 2: Bydelsplanlægning med kvalitet
- Delprojekt 3: Byøkologi og bæredygtighed i lokalplanlægningen
- Delprojekt 4: Lokalplanlægning og byggesagsbehandling
- Delprojekt 5: Inddragelse af virksomheder og borgere i planlægningen
- Delprojekt 6: Europæiske erfaringer

Dette debathæfte "Lokalplan – skal den kunne mere?" bygger på arbejdsrapporterne fra delprojekt 3, 4 og 6, samt en lokalplanundersøgelse foretaget i 2005.

Lokalplanundersøgelsen omfatter en spørgeskemaundersøgelse i 23 kommuner, som inddrager små såvel som store kommuner. Lokalplanundersøgelsen omfatter også en analyse af 4.096 lokalplaner fra perioden 2002 til 2005 – denne analyse er baseret på materiale fra Miljøministeriets database PlanregDK. Desuden består Lokalplanundersøgelsen af en statistisk undersøgelse af 328 vedtagne lokalplaner, ligeledes fra perioden 2002 til 2005.

Arbejdsrapporterne er udarbejdet af et konsulentteams, og bygger på kvalitative interviews med følgende kommuner: Silkeborg, Aalborg, Odense, Hals, Brovst, Skørping, Ringkøbing, Svendborg, Roskilde, Ballerup, Ry, Nørhald, Fredericia, Holstebro og Glostrup. Henton Group er ligeledes blevet interviewet.

Desuden bygger arbejdsrapporterne på fire rundbordsamtaler, hvor følgende kommuner deltog: København, Tårnby, Nykøbing Falster, Hillerød, Slagelse, København, Gladsaxe, Ringsted, Roskilde, Hørsholm, Gentofte, Horsens, Vejle, Kolding, Århus, Odense, Hjørring, Ebeltoft, Sallingsund og Hinnerup.

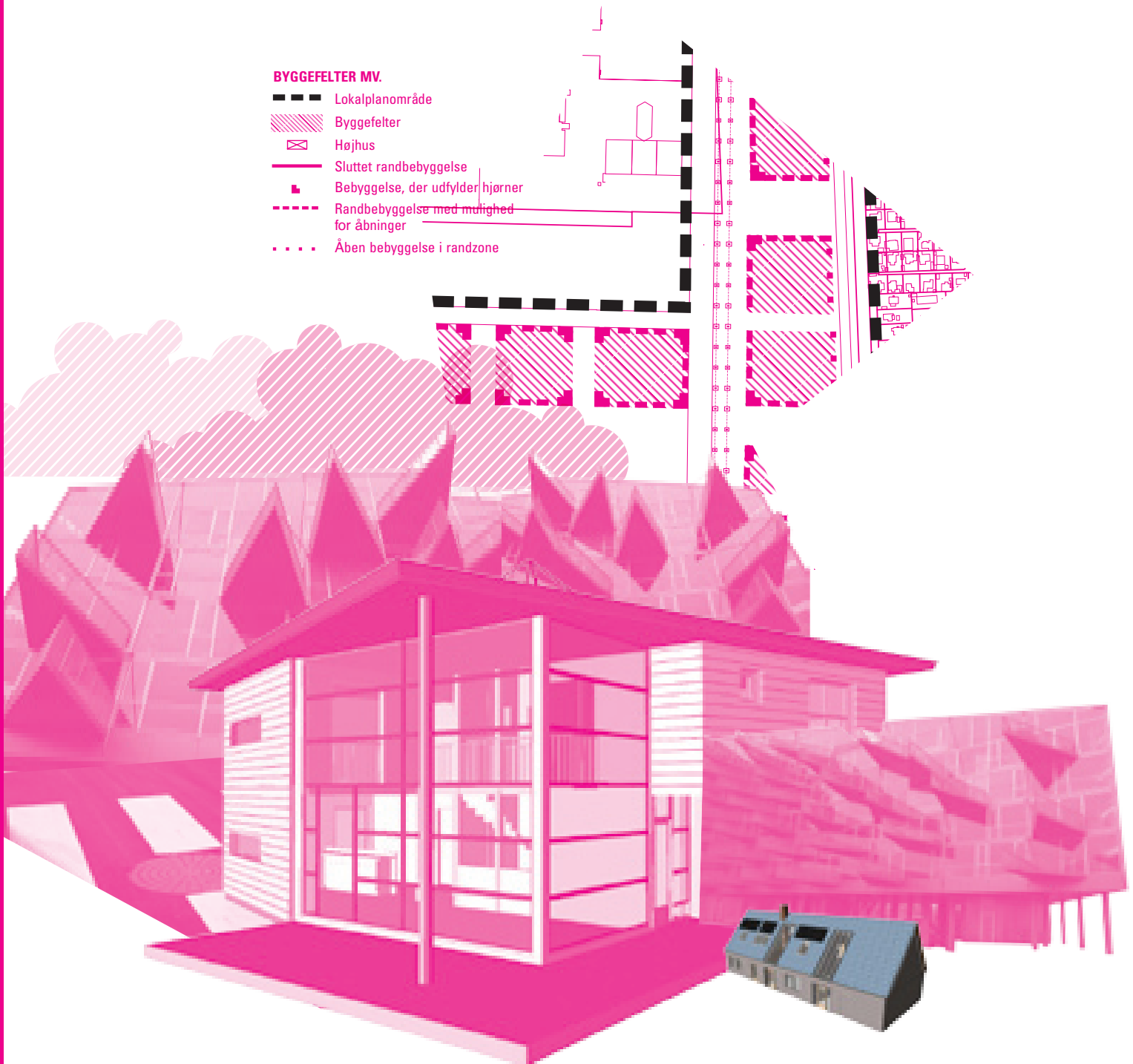
Også Erhvervs- og Byggestyrelsen har fulgt arbejdet og deltaget i rundbordsamtaler, og arbejdsgruppen har desuden holdt et møde med Dansk industri.

Arbejdsgruppen bag delprojekterne 3, 4 og 6 har bestået af Morten Elle fra Danmarks Tekniske Universitet, Birgitte Hoffmann fra Danmarks Tekniske Universitet, Anne Skovbro og Karsten Jørgensen fra Skov- og Naturstyrelsen, Henrik Lysgaard og Svend Erik Rolandsen fra Svend Allan Jensen A/S og Ulla Hellner, Europlan Arkitekter.

De seks arbejdsrapporter kan ses på [www.byplanlab.dk](http://www.byplanlab.dk), [www.skovognatur.dk](http://www.skovognatur.dk) og [www.realdania.dk](http://www.realdania.dk).

**BYGGEFELTER MV.**

- Lokalplanområde
- ▨ Byggefelter
- ⊠ Højhus
- Sluttet randbebyggelse
- Bebyggelse, der udfylder hjørner
- - - Randbebyggelse med mulighed for åbninger
- · · · Åben bebyggelse i randzone



# LOKALPLANEN

## - STATUS 2005

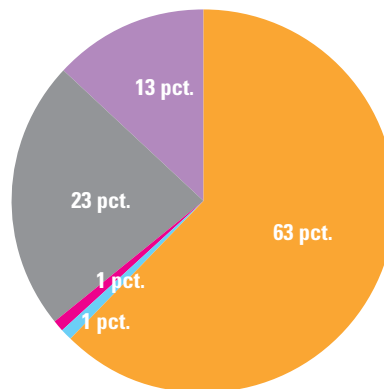
**Enkelte kommuner laver betydeligt flere lokalplaner end gennemsnittet, men antallet af lokalplaner har været ret stabilt siden 1980'erne. Langt de fleste lokalplaner er projektlokalplaner, og kommunerne fortolker lokalplanpligten for projekter meget forskelligt.**

### STABILT ANTAL SIDEN FIRSERNE

På Realdania Byudviklingsforums debatmøde i 2004 gav flere af de deltagende politikere og planlæggere udtryk for, at kommunerne laver for mange lokalplaner. I forbindelse med projektet "Fornyelse af planlægningen" blev der derfor indsamlet informationer om lokalplanredskabets anvendelse i de danske kommuner. Informationerne er indhentet gennem en spørgeskemaundersøgelse og et registertræk fra PlanregDK.

Antallet af lokalplaner har været stabilt siden 1980'erne. I de seneste 20 år har kommunerne udarbejdet og vedtaget mellem 1.000 og 1.200 lokalplaner om året. De kommuner, der

### KOMMUNER OFTEST ALENE OM PLAN



udarbejder flest lokalplaner, er typisk de store bykommuner. Men også her er der forskel.

For eksempel har Århus Kommune nogle år vedtaget dobbelt så mange lokalplaner som Københavns Kommune – selv de år, hvor byggeaktiviteten i København har været høj.

Det skyldes forskellig brug af lokalplanredskabet. I København har man f.eks. en praksis, hvor lokalplanen ofte omfatter et større område end en enkelt byggesag berettiger, hvis man f.eks. ved, at der er flere byggesager på vej i området. I andre kommuner laver man ofte kun lokalplan for en enkelt matrikel, hvor der er en byggesag på vej. Denne praksis resulterer i væsentligt flere lokalplaner.

### LOKALPLANPLIGTEN

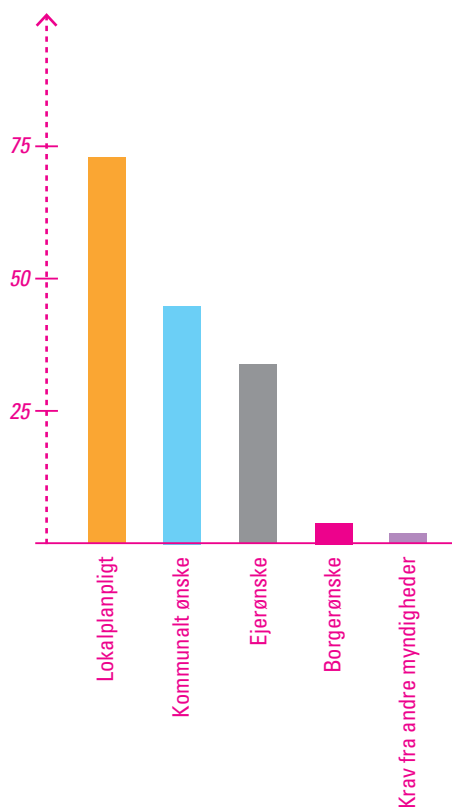
Kommunen har lokalt råderum til at vurdere, om et byggeri er lokalplanpligtigt. Planloven understreger, at et byggeri eller en foranstaltning er lokalplanpligtigt, hvis det medfører ►

- Kommunen alene
- Kommune og konsulent i fællesskab
- Kommune og bygherre i fællesskab
- Konsulent alene
- Bygherre alene

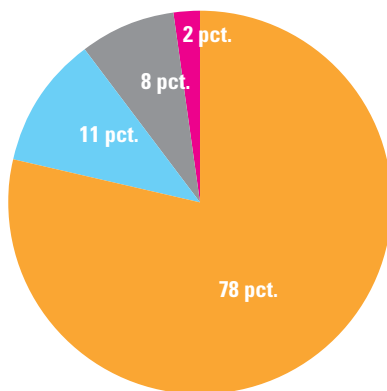
### HVEM STOD FOR LOKALPLANUDARBEJDELSEN?

Langt hovedparten af lokalplanerne i Lokalplanundersøgelsen er udarbejdet af kommunen alene, mens 36 pct. er udarbejdet af kommunen i fællesskab med enten bygherre eller konsulent. Det er især de mellemstore kommuner, der benytter sig af konsulenter.

Kilde: Lokalplanundersøgelse 2005

**HVORFOR UDARBEJDER  
KOMMUNEN EN LOKALPLAN?****TYPISK GRUND ER LOKALPLANLIGT**

I langt de fleste tilfælde udarbejder kommunen en lokalplan, fordi den er omfattet af lokalplanpligt. 45 pct. af lokalplanerne laves, fordi kommunen har ønsket det, og i en tredjedel af tilfældene har også grundejeren udtrykt ønske om en lokalplan. Kun 4 pct. udarbejdes på grund af et borgerønske. Der behøver ikke at være et modsætningsforhold mellem de enkelte svarkategorier. Der er i lokalplanundersøgelsen eksempler på stort set alle kombinationer.

**HVILKE TYPER LOKALPLANER BLIVER VEDTAGET?**

- Projekt- og realiseringslokalplaner
- Vedtægts-, bevarings- og administrationslokalplaner
- Ramme-, planlægnings- og udviklingslokalplaner
- Temalokalplaner

**FLEST PROJEKTLOKALPLANER**

Kommunerne vedtager især projektlokalplaner, dvs. lokalplaner, der har til formål at realisere et konkret projekt. Der vedtages også en del bevarende lokalplaner for områder, hvor kulturmiljøinteresser stiller særlige krav til vedligeholdelse af eksisterende bygninger og indpasning af eventuelt nybyggeri. Rammelokalplaner anvendes i mere begrænset omfang. De fastsætter kun de overordnede rammer for anvendelse, og kan ikke anvendes som grundlag for en byggetilladelse. Derfor vil realisering ofte kræve udarbejdelse af en projektlokalplan. Temalokalplaner er den type, der anvendes mindst – denne type plan kan f.eks. handle om facader og skiltning i en bymidte.

Kilde: Lokalplanundersøgelsen 2005

væsentlige ændringer for omgivelserne. Der er stor forskel på, om et byggeri medfører væsentlige ændringer, afhængig af om byggeriet opføres i en storby eller en landsby.

I en storby kan man bygge en del boliger, før det bliver lokalplanpligtigt, men i en mindre by medfører selv få nye bygninger en større ændring i omgivelserne. Det betyder, at man i nogle kommuner kan bygge 30 boliger uden en lokalplan, mens andre kommuner kræver en lokalplan ved fire nye boliger.

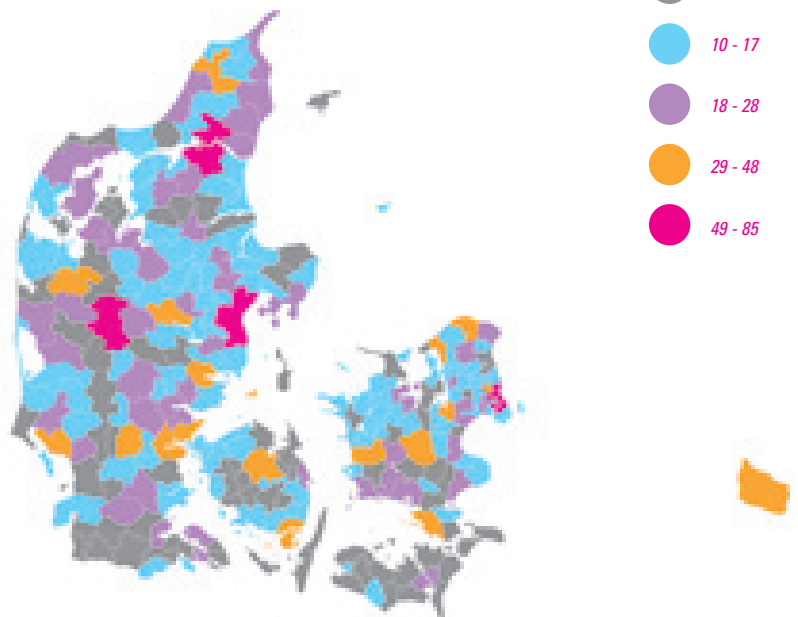
### LOKALPLANRETTE

Interviews fra projektet viser, at kommunerne i mange tilfælde udnytter deres ret til at vedtage en lokalplan, hvis de mener, at det er nødvendigt. Kommunens lokalplanret kan være et nødvendigt værktøj i de situationer, hvor kommunen vurderer, at der er behov for en lokalplanproces, f.eks.:

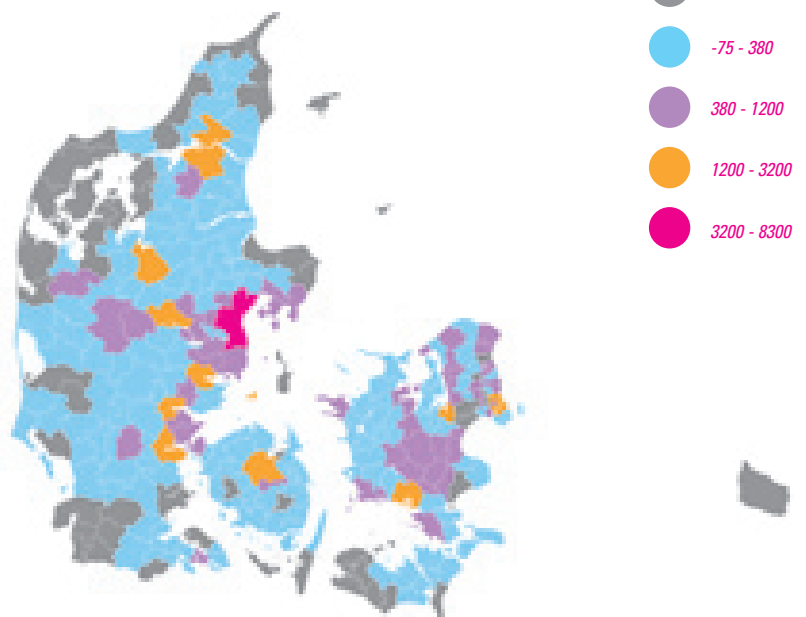
- Hvis kommunen ønsker borgerinddragelse i et konkret områdes udvikling.
- Hvis det er nødvendigt med en oprydning i servitutter.
- Ved regulering af et byggeris udformning.
- Hvis administrationsgrundlaget skal forbedres.
- Til at sikre en sammenhæng i et område med flere grundejere.

Undersøgelsen har vist bred enighed blandt kommunerne om, at lokalplanen er et fleksibelt redskab, fordi lokalplanpligten kan vurderes ud fra de lokale forhold, og fordi kommunerne har en lokalplanret, som de kan benytte i særlige tilfælde.

### VEDTAGNE LOKALPLANER 2002-2005 (antal)



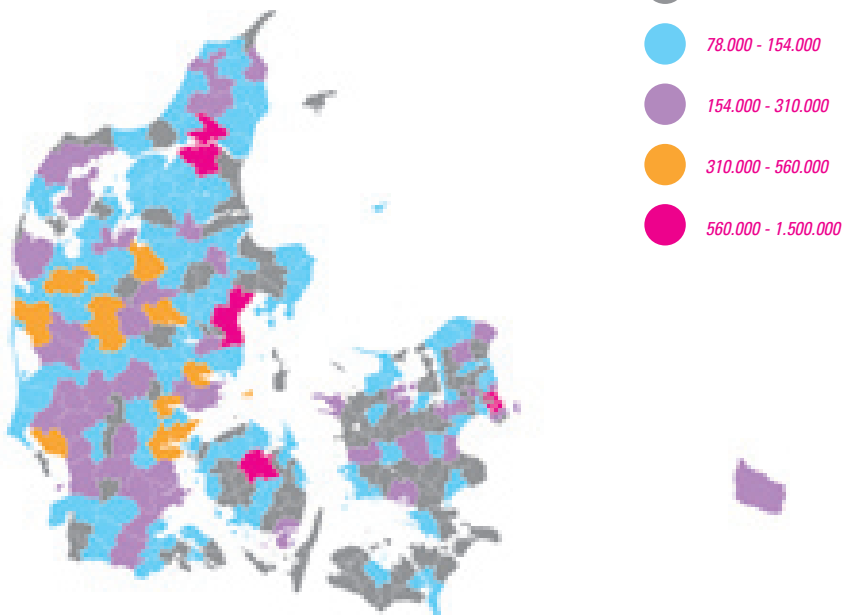
### BEFOLKNINGSVÆKST 1/1 2001 – 1/1 2005 (antal personer)



*Topscorene på listen over kommuner, der vedtager mange lokalplaner, er ikke nødvendigvis de kommuner, hvor der er befolkningstilvækst, men især kommuner med høj byggeaktivitet.*

*Kilde: PlanregDK*



FULDFØRT BYGGERI 2001-2004 (m<sup>2</sup>)

## LOKALPLANER KAN REGULERE

- Zonestatus
- Udformning og anvendelse af arealer og bygninger
- Udstykningsforhold
- Vej- og stiforhold
- Spor- og ledningsanlæg
- Bebyggelsens placering
- Bebyggelsestæthed
- Landskabsforhold og bevaring af landskabstræk
- Tilslutning til fællesanlæg
- Afskærmning mod støj
- Oprettelse af grundejer og havefor- eninger
- Bevaring af bebyggelse
- Friholdelse af bebyggelse
- Aflysning af servitutter
- Sammenlægning af lejligheder
- Forbud mod større byggearbejder på eksisterende bebyggelse

Kilde: Planloven

EMNER SOM LOKALPLANEN AF  
NOGLE KOMMUNER FORSLÅS AT  
KUNNE REGULERE

- Rækkefølge i udbygning af lokalplano- nrådet
- Boligernes ejerformer
- Flere forudsætninger for ibrugtagen af bebyggelse
- Midlertidige anvendelser
- Miljøkrav og forhold vedrørende byøkologi
- Stueetagens højde med henblik på fleksibel anvendelse

Kilde: Forslag og ideer fra interviews og rundbordssamtaler



# MERE FLEKSIBILITET - I LOKALPLANPROCEDURERNE?

***På Realdania Byudviklingsforums seneste debattmøde blev der udtrykt ønske om forenklede procedurer i forbindelse med lokalplanlægningen. Men det er en udfordring at afgøre hvor og hvordan en forenkling vil være en god idé.***

## LOKALPLANPROCESSEN

Interviews og rundbordssamtaler viser, at lokalplanprocessen af nogle kommuner opfattes som snærende og tunge af procedurekrav, mens andre kommuner opfatter lokalplanlægningen som en proces, der er med til at give en konstruktiv dialog. Nogle kommuner har i forbindelse med undersøgelser i projektet "Fornyelse af planlægningen" stillet forslag om, at man kunne forenkle lokalplanprocedurerne, f.eks. ved at have kortere

procedurer for udvalgte lokalplaner. Men hvornår vil det være relevant og hvordan skal det gøres?

## MANGE INDSIGELSER

Når kommunerne foreslår at slække på procedurekravene til lokalplanerne, er det væsentligt at være opmærksom på, at borgere og virksomheder gjorde indsigelser mod 90 pct. af de lokalplanforslag, der indgik i Lokalplanundersøgelsen fra 2005. Set i forhold til retssikkerheden, er det derfor spørgsmålet, om det er et skridt i den rigtige retning at gøre høringsfaserne kortere i særlige tilfælde. Det kan være svært på forhånd at identificere de sidste 10 pct, der ikke gøres indsigelse imod, og som man derfor kunne have behandlet hurtigt og effektivt.

## HVOR ER DER BEHOV FOR FLEKSIBILITET?

Nogle kommuner har foreslået kortere procedurer på "småtingslokalplaner". Men hvad er "småting" og

hvor mange planer drejer det sig om? De fleste lokalplanforslag omfatter områder, hvor der er behov for debat. 40 pct. af lokalplanerne i Lokalplanundersøgelsen omfatter omdannelse af ældre byområder, hvilket ofte er ensbetydende med et behov for debat pga. nabohensyn, arealkonflikter og lignende. 20 pct. af lokalplanerne overfører landzone til byformål, hvilket også bør være genstand for grundig debat. Der er oftest stor interesse for at diskutere forholdet mellem eksisterende bebyggelse i byranden, udlæg af nye boligområder og mulighederne for rekreation i området.

I nogle situationer skal kommunerne gennemføre to lokalplanprocedurer. For eksempel når en kommune har udarbejdet en rammelokalplan: Så snart der foreligger et konkret projekt, skal kommunen igennem en lokalplanprocedure igen, fordi rammelokalplanen ikke er grundlag nok for en byggetilladelse.

Kan denne procedure forenkles? Man kunne f.eks. forestille sig, at det blev muligt at forkorte høringsperioden og forenkle procedurerne for projektlokalplanen, hvis rammelokalplanen omfattede bebyggelsesregulerende bestemmelser, der tydeliggør, hvilke slags bebyggelser, lokalplanen giver mulighed for.

## AFLYSNING AF LOKALPLANER OG MIDLERTIDIGE ANVENDELSER

Flere kommuner ønsker at tidsbegrænse udvalgte lokalplaner eller indføre midlertidige anvendelser, også i kommuneplanens rammedel. Tidsbegrænsning kunne være særlig relevant ved projektlokalplaner, hvor der er usikkerhed om realiserings- ►

mulighederne. Mange kommuner har lokalplaner, der er designet til et helt bestemt byggeri, som af forskellige årsager ikke er blevet realiseret. Disse lokalplaner er med til at forvirre billedet af, hvad der skal ske i det pågældende område. Samtidig betyder de skræddersyede lokalplaner ofte, at en ny bygherre med andre ideer må afvente, at en ny lokalplan udarbejdes. Muligheden for at aflyse lokalplaner, har også været efterspurgt i forhold til forældede lokalplaner. Kommunen kan udarbejde en ny lokalplan, men hvis der ikke er et administrationsbehov, som ligger ud over, hvad kommunen kan klare med entydige kommuneplanbestemmelser, er det måske relevant blot at kunne aflyse lokalplanen. Men det skal overvejes, hvilke konsekvenser tidsbegrænsning og aflysning har for bl.a. byggeret, og hvorvidt anvendelsen af midlertidige brugen kan udvikles, f.eks. i forbindelse med forsøg i udvalgte kommuner.

#### DISPENSATIONER GIVER FLEKSIBILITET

Lokalplanredskabet rummer fleksibilitet, da der er mulighed for at dispensere fra planen. Nogle kommuner er meget tilbageholdende med at anvende dispensationer, mens andre dispenserer flittigt. Alt tyder på, at der er behov for at præcisere dispensationsmulighederne og vejlede i brugen af lokalplanredskabet, så kommunen får fastlagt det nødvendige i lokalplanen, og fortsat har en vis fleksibilitet.

#### MANGE LOKALPLANER ER I HØRING MERE END OTTE UGER

Kommunerne vurderer selv, at der er behov for en længerevarende dialog i en række situationer. Undersøgelser foretaget i projektet "Fornyelse af planlægningen" har vist, at 80 pct. af lokalplanerne har en offentlighedsfase på otte uger. Dermed har 20 pct. af lokalplanerne en offentlighedsfase, der er længere end de otte uger. I fem ud af 100 lokalplaner vurderer kommunen, at der er behov for en offentlighedsfase på mere end 10 uger. Det betyder, at dialogen med borgerne faktisk prioriteres højt i en række lokalplaner.

**HVORDAN SIKRES FLEKSIBILITET I LOKALPLANREDSKABET, SAMTIDIG MED AT KOMMUNENS FORVALTNINGSGRUNDLAG OG BORGERNES RETSSIKKERHED FASTHOLDES?**

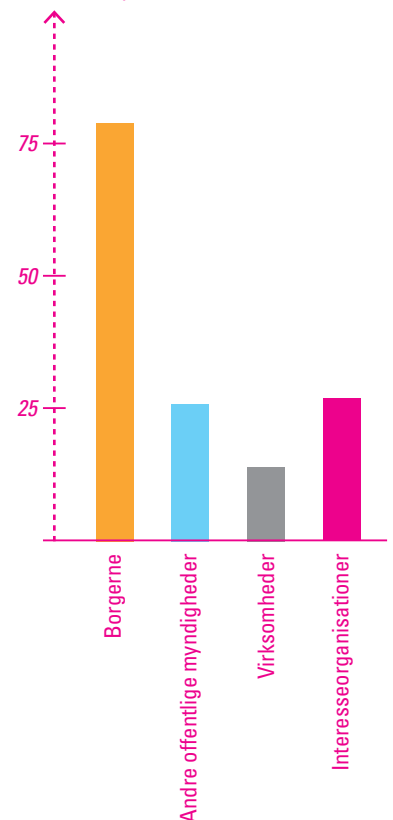
**ER DER BEHOV FOR FORSØG, HVOR FORSKELLIGE MODELLER AFPRØVES?**

**ER DER BEHOV FOR VEJLEDNING OG PRÆCISERING AF MULIGHEDERNE?**

#### INDSIGELSER MOD LOKALPLAN

Lokalplanundersøgelsen har vist, at jo flere indsigelser, des højere sandsynlighed for at lokalplanen ændres undervejs i forløbet. Især borgerne gør indsigelser (mod 79 pct. af lokalplanerne), men også andre offentlige myndigheder (26 pct.), virksomheder (14 pct.) og interesseorganisationer (27 pct.). Det ser ud til, at især virksomheder og interesseorganisationers indsigelser har en effekt på hvorvidt lokalplanforslaget ændres undervejs.

Pct. af lokalplanerne



# RETSSIKKERHEDEN I LOKALPLANERNE

**Retssikkerheden er en del af planlægningens arvesølv og lokalplanen er central for retssikkerheden for borgere og bygherrer. Projektet "Fornyelse af planlægningen" viser imidlertid, at der er behov for vejledning om lokalplaninstrumentet, så det anvendes bedst muligt.**

## ØGET DETALJERING AF LOKALPLANERNE?

Flere kommuner i projektet "Fornyelse af planlægningen" har udtrykt behov for at få diskuteret, om der er ved at udvikle sig en praksis, hvor der detaljeres unødigt.

Flere kommuner mener, at de tvinges til at gøre lokalplaner unødigt præcise, fordi planerne skal detaljeres, så borgere og bygherrer kan forholde sig konkret til indholdet.

Lokalplanen er juridisk bindende, og derfor skal det være klart, hvilke muligheder lokalplanen giver.

Men der er forskel på at være præcis, og på at være detaljeret. Teksten

skal selvfølgelig skrives så enkelt og entydigt, at grundejeren kan se, hvad han må bygge, og hvad naboerne må og ikke må bygge, hvis lokalplanforslaget vedtages. Det betyder ikke nødvendigvis, at man skal være detaljeret, men at man skal være præcis. Interviews i projektet viser, at kommunerne efterlyser vejledning og eksempler i at skrive præcist i stedet for detaljeret.

## ANTALLET AF BESTEMMELSER VOKSER

Nogle kommuner forsøger at gøre lokalplanen mere præcis ved at anvende flere bestemmelser. Ifølge undersøgelser i projektet, er bestemmelserne faktisk den del af det lokalplanarbejde, der bruges flest ressourcer på. I de seneste 30 år er antal-

let af bestemmelser i hver lokalplan steget fra ca. 30 til ca. 40. Desværre oplever nogle kommuner stadig, at lokalplanerne alligevel har bestemmelser, som er uklare. Dermed kan planerne være vanskelige at bruge som et præcist administrationsgrundlag i byggesagsbehandlingen.

## FOKUS PÅ PROCEDURERNE

Ifølge Lokalplanundersøgelsen 2005 bruger de kommunale forvaltninger også mange ressourcer på selve processen omkring lokalplanen, dvs. dialog med bygherrer, borgerinddragelse og oplæg til politikere. Men der er eksempler på, at forvaltningen ikke får hørt alle de parter, der skal høres om et lokalplanforslag. Retssikkerhed handler ikke kun om paragraffer, men også om, at man som borger og virksomhed kan have tillid til, at man vil blive hørt, hvis der sker væsentlige ændringer i ens lokalområde og i særdeleshed på den grund man ejer, bor på, driver en virksomhed på eller er nabo til. Derfor er det godt, at kommunerne bruger mange ressourcer på at sikre, at dialogen omkring planlægningen overholder procedurerne. ►

## ANTAL BESTEMMELSER PR. LOKALPLAN

I 1970'erne: ca. 30

I 2000'erne: ca. 40

Kilde: Lokalplanundersøgelsen 2005

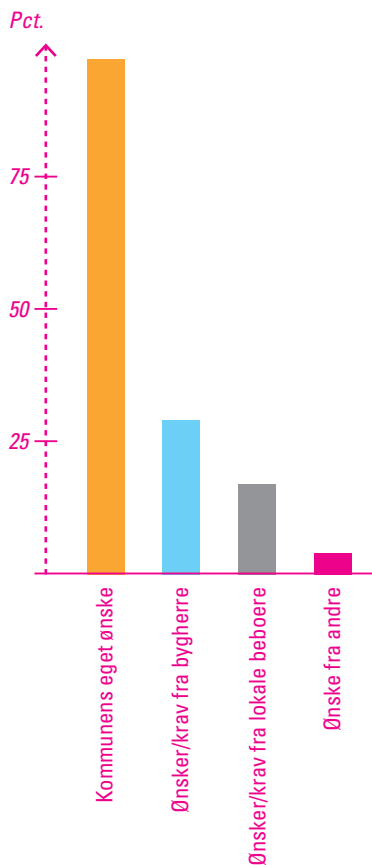
**GENNEMSKUELIGE DISPENSATIONER?**

Flere kommuner har i projektets interviews påpeget, at brugen af dispensationer er et problem.

Kommunerne vil gerne have mulighed for at dispensere, men i en række tilfælde betyder denne praksis, at man får et uigennemskueligt administrationsgrundlag. Det kan give lokalplanen et utroværdigt skær over for borgerne. Nogle kommuner forsøger at løse dette problem ved at offentliggøre dispensationer sammen med lokalplanerne på deres hjemmeside, så borgerne kan gennemskue eventuelle ændringer i lokalplanen.

*HVORDAN SIKRES DET AT KOMMUNERNE ANVENDER LOKALPLANREDSKABET, SÅDAN AT DER IKKE DETALJERES UNØDIGT, SAMTIDIG MED AT RETSSIKKERHEDEN FASTHOLDES?*

*SKAL DET KRÆVES, AT DISPENSATIONER TIL EN LOKALPLAN SKAL VÆRE OFFENTLIGT TILGÆNGELIGE?*

**HVAD HAR VÆRET AFGØRENDE FOR DETALJERINGSGRADEN AF BESTEMMELSERNE I LOKALPLANEN?**

*I 97 pct. af alle lokalplaner har kommunen været bestemmende for detaljeringsgraden, men kommunerne vurderer også, at byggherrer har ønsket en detaljeret lokalplan i en tredjedel af lokalplanerne, og at borgerne har ønsket det i en femtedel af lokalplanerne.*

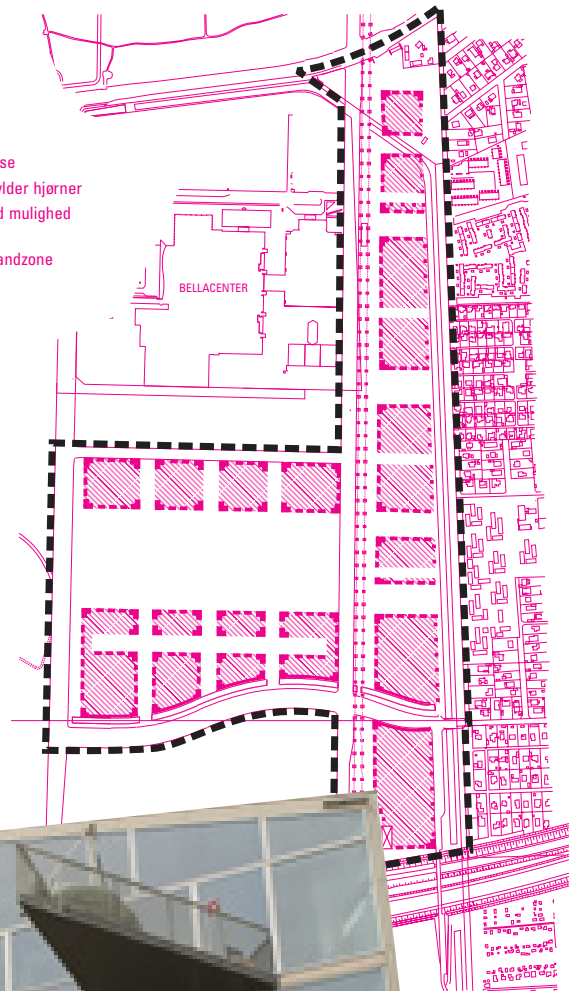
*Kilde: Lokalplanundersøgelsen 2005*

**ØRESTADEN, KØBENHAVN**

Lokalplanen for dele af den københavnske Ørestad er et eksempel på en lokalplan, der overholder lovens krav uden at være detaljeret. Københavns Kommune arbejder bl.a. med principper som at illustrere bebyggelsens samlede karakter på kort og tegninger. Disse principper har bl.a. muliggjort et byggeri som VM Husene.

**BYGGEFELTER MV.**

- Lokalplanområde
- ▨ Byggefelter
- ⊠ Højhus
- Sluttet randbebyggelse
- Bebyggelse, der udfylder hjørner
- - - Randbebyggelse med mulighed for åbninger
- ⋯ Åben bebyggelse i randzone



***“Vi bruger lokalplanen en kultur, hvor man lokalplanforslages opbakning til lokalplaner og til høringssamtaler***

*Fra rundbordssamtaler med danske kommuner, Fornyelse af planlægningen 2005*



***anretten og har  
n diskuterer  
ne. Der er politisk  
lplanredskabet hos  
sernes længde.”***

# BYØKOLOGI

## - ERFARINGER

## FRA KOMMUNERNE

**Kommunerne har efterhånden en række erfaringer med at sikre byøkologi og miljøhensyn i deres planlægning. De bruger flere virkemidler i sammenhæng med lokalplanen.**

### MANGE MÅDER AT SIKRE BÆREDYGTIGHED

Sikring af en bæredygtig byudvikling er en integreret del af den kommunale planlægning. Kommuneplanlægningen har her en central rolle, men kommunerne bruger en bred vifte af virkemidler til at nå deres mål. Lokalplanen er et af flere virkemidler. Til at supplere lokalplanen, bruger nogle kommuner servitutter, salgsvilkår eller andre aftaler.

### GLOSTRUP KOMMUNE – HVISSINGE VEST

Glostrup kommune har arbejdet med miljø i byudviklingen i en årrække. I Hvinge Vest har kommunen

ønsket at fremme byøkologiske initiativer, og derfor blev der udarbejdet et omfangsrigt salgsmateriale for området, bestående af:

- Salgsinformation
- Salgsvilkår
- Bygherrevejledning
- Lokalplan HL 4
- Tilbudsblanket
- Oversigtskort med storparceller (1:1.000)
- Spørgeskema vedrørende byøkologiske tiltag

Glostrup Kommune har inkluderet en række meget vidtgående bestemmelser i lokalplanen for Hvinge Vest. Lokalplanen rummer referencer til bygherrevejledningen, hvor flere krav til byggeriet præciseres: F.eks. at det skal være lavenergibyggeri, og

at bygherre eller køber skal installere hårde hvidevarer, der har energimærke A. De to væsentligste virkemidler til at nå målene for området er, ifølge kommunen selv, deklarationen for grunden og blid overtalelse.

### HILLERØD KOMMUNE – ULLERØDBYEN

Hillerød Kommune er i gang med at udvikle et stort byområde vest for byen, hvor der er flere forskellige private grundejere. Kommunen har indgået en partnerskabsaftale med NCC og Skanska om udbygningen af byområdet. Den videre udvikling af byen sker i et samarbejde mellem parterne på baggrund af den helhedsplan, kommunen har udarbejdet for området.

Kommunen fremhæver, at det har været helt afgørende for forhandlingerne, at man har haft en meget solid politisk opbakning. Denne opbakning er til dels et resultat af den offentlighedsproces, som kommunen gennemførte i forbindelse med planlægningen af området. Omkring 150 borgere var aktive deltagere i workshops på et "borgerværksted", der var med til at definere det fælles værdigrundlag for udviklingen af området.

De overordnede værdier og for-

ventninger til området er beskrevet i Kvalitetsprogrammet for Ullerødbyen, der er et af de centrale bilag til partnerskabsaftalen:

- Beboerne skal have en visionær bydel, der i form og udtryk afspejler vores tidsalder.
- Landskabet skal binde bydelen sammen.
- Alle boliger skal have adgang til grønne elementer.
- Boligbyggeri skal udformes nytænkende og oplevelsesrigt.
- Økologiske og bæredygtighedsprincipper indgår som en selvfølge.

Centralt i partnerskabsaftalen fremgår det også, at der skal samles en fælles teknikergruppe, som skal arbejde med at detaljere planen efter de vedtagne målsætninger. Det er endnu for tidligt at sige, hvordan kravene til bæredygtighed udmøntes. Et helt afgørende element i partnerskabsaftalen er fordelingen af økonomiske forpligtelser, blandt andet i forbindelse med etablering og drift af støjvolde, grønne områder og infrastruktur.

Hillerød Kommune vurderer, at etablering af sådanne partnerskabsaftaler i fremtiden vil være et afgørende element til at fremme byøkologi og bæredygtige løsninger. Byrådet har godkendt partnerskabsaftalen, og man er nu ved at udarbejde et kommunepantillæg og lokalplaner.

### BEHOV FOR ERFARINGSOPSAMLING

De mange erfaringer viser, at lokalplanen kan være et vigtigt redskab, men at processen og salgsvilkår også er meget vigtige elementer, når vi taler byøkologi i lokalområderne. Der er behov for at få samlet op på kommunernes erfaringer, så de kan komme andre kommuner til nytte.



### ENERGIBESPARENDE BELYSNING I ULLERØDBYEN

Eksempler på belysningsarmaturer i Ullerødbyen. Der skal anvendes el-besparende foranstaltninger, og der vælges dem, som ud fra en økonomisk betragtning giver mest miljø for pengene. Det anbefales, at der opsættes energibesparende pærer til belysning på fælles opholdsarealer (Fra Hillerød Kommunes Kvalitetsprogram for Ullerødbyen)."

# MILJØKRAV I LOKALPLANER - HVILKE MULIGHEDER ER DER?

**Flere kommuner har fremsat ønske om, at kunne stille miljøkrav i lokalplaner. Det kan f.eks. være for at sikre byøkologiske elementer i nye boligområder. Men der er begrænsede muligheder i den nuværende lovgivning.**

## MANGE REDSKABER

Kommunerne har allerede en række redskaber til at sikre miljøhensyn i planlægningen. Kommuneplanen skal medvirke til at værne om landets natur og miljø, så udviklingen sker på et bæredygtigt grundlag.

Kommunerne skal også i hver valgperiode offentliggøre en redegørelse med en strategi for kommunens bi-

drag til en bæredygtig udvikling, dvs. den lokale Agenda 21. Og der skal foretages miljøvurderinger af kommuneplaner og større lokalplaner.

Mange kommuner har forsøgt at anvende lokalplanen som instrument, men de støder af og til ind i det

problem, at det er diskutabelt, om der er hjemmel i planloven til at indføre f.eks. krav om udvalgte bæredygtige materialer i lokalplanen. Nogle kommuner oplever, at de er nødt til at omskrive miljømæssige begrundelser til æstetiske begrundelser.

## EKSISTERENDE MULIGHEDER FOR MILJØKRAV I LOKALPLANER

Planlovens § 15 rummer et katalog over de emner, der kan reguleres i en lokalplan. Når det gælder miljøkrav, er det dog begrænset, hvilke krav man kan stille med § 15 i hånden.

De nuværende muligheder omfatter i hovedtræk bebyggelsens struktur og anvendelsen af arealerne, men det er vigtigt at være opmærksom på, at de også har miljømæssig betydning (se figur).

## FLERE MULIGHEDER I LOKALPLANEN?

Flere af de interviewede kommuner har tilkendegivet, at de via lokalplanen gerne vil regulere forhold, som kan sikre energibesparelser, sikre lavere vandforbrug, beskytte grundvandet og sikre brug af bæredygtige materialer. De vil dermed gerne have udvidet lokalplanens emnekatalog i planlovens § 15.

En række af de nævnte forhold er dog vanskelige at sikre med en lokalplan. Det gælder især, når det er beboernes adfærd, der skaber miljøproblemer. Det er f.eks. vanskeligt at håndhæve om beboerne bruger round-up på deres græsplæner, mens det derimod er let at håndhæve om et byggeri svarer til lokalplanens bestemmelser.

## NATIONALE NORMER OG LOKALE KRAV?

Også miljøkrav om energiforhold i byggeriet, afløbskrav eller materialestandarder viser sig at indebære en række dilemmaer, der skal overvejes.

## HVAD KAN KOMMUNEN REGULERE VIA LOKALPLANEN?

	ENERGI	VAND	AFFALD OG MATERIALER
Det kan kommunen via lokalplanen	<ul style="list-style-type: none"> <li>tilslutte sig til kollektive forsyningssystemer</li> <li>placere bebyggelsen i forhold til solen, så der er grundlag for passiv solvarme</li> <li>indrette tagene, så der kan placeres solfangere</li> <li>lokalisere bebyggelsen tæt på kollektiv transport, og sikre gode cykelforhold,</li> <li>afsætte arealer til solfangere eller andre energiinitiativer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>regulere størrelsen af befæstede arealer for at sikre lokal nedsivning af regnvand</li> <li>benytte materialer på tage, som kan have betydning for vandafledningen</li> <li>afsætte arealer til nedsivningsanlæg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>afsætte arealer til affaldsordninger og kompostering</li> <li>bestemme materialer ud fra æstetiske overvejelser</li> </ul>
Det kan kommunen <i>ikke</i> via lokalplanen	<ul style="list-style-type: none"> <li>stille krav til bygningernes energitekniske forhold og brug af vedvarende energi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>regulere et områdes samlede vandforbrug, f.eks. ved at stille krav om brug af vandbesparende armaturer</li> <li>stille krav om regnvandsnedsivning</li> <li>forbyde brug af pesticider for at beskytte grundvandet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>stille krav om brug af bæredygtige materialer</li> <li>stille krav om affaldssortering og lokal kompostering</li> </ul>

Flere miljøkrav i lokalplanerne vil kræve en større koordinering med sektorinteresserne i kommunen.

Hvis kommunen f.eks. ønsker at udbygge et område med lavenergihuse og lokal afløbshåndtering, skal det koordineres med forsyningsselskabets planer. Deres investeringsplaner er afhængige af en koordineret sam-

menfattende planlægning. I Norge har sektormyndighederne netop af denne grund været bekymret for flere miljøkrav i lokalplanerne. I Norge blev det derfor foreslået, at kommunen kun kan stille miljøkrav i lokalplaner (se side 24), hvis det er defineret som muligt i kommuneplanen. Så ved både borgere og andre myndigheder, hvad man har at rette sig efter, og det sikres, at miljøkravene ses i sammenhæng med den sammenfattende planlægning i kommuneplanen.

Det bør også diskuteres, hvad der er fornuftigt at regulere lokalt, og hvad der bør reguleres i national lovgivning, som f.eks. miljø- og bygge Lovgivning. Hvis kommunen skal kunne stille yderligere krav i lokalplanen, end man gør i national lovgiv- ▶

ning, kan der opstå konflikt mellem national sektorlovgivning og lokale beslutninger. Og der er fare for, at det bliver uklart, hvordan de gældende mål og retningslinjer ser ud.

For at undgå denne uklarhed, er det blevet foreslået, at lokalplanen kan henvise til nationalt definerede standarder, som f.eks. Bygningsreglementets klasser for lavenergibyggeri.

Men med hensyn til miljøvenlige materialer, er indførelsen af en positivliste stadig i en indledende fase, ligesom der heller ikke er vedtagne standarder for vandforbrug.

Ud over, at der mangler standarder for en række områder, er det også et problem, at kommunerne dermed vil henvise til standarder, der vil

ændre sig. I en kommune henviste man f.eks. i salgsmaterialet til, at bygherren skulle installere hvidevarer i energiklasse A, og nu få år efter, findes der bedre energiklasser. Det er vanskeligt at bruge lokalplanen til at definere forhold, som ændrer sig hurtigt. Den egner sig måske bedst til at definere forhold, som er bestående? Der kan således fortsat være forhold, som egner sig bedst til en behandling i forbindelse med en byggesagsbehandling.

*HVOR LIGGER GRÆNSEN FOR, HVAD DER SKAL KUNNE BESTEMMES OM MILJØFORHOLD I EN LOKALPLAN?*

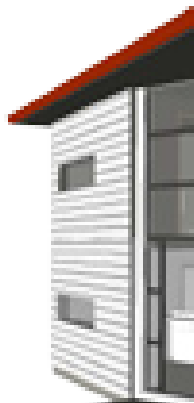
*ER HENVISNINGER TIL NATIONALE STANDARDER I LOKALPLANEN EN FARBAR VEJ – F.EKS. BYGNINGSREGLEMENTETS KLASSE FOR LAVENERGI?*

*ER DER BEHOV FOR AT UDNYTTE PLANLOVENS § 4 OM MULIGHED FOR FØRSØG PÅ DETTE OMRÅDE?*

#### BYØKOLOGISKE VIRKEMIDLER

Kommunerne har anvendt en hel række virkemidler for at forsøge at fremme byøkologiske løsninger og bæredygtigt byggeri. Virkemidlerne er ofte anvendt i forskellige kombinationer. Nogle af de virkemidler, kommunerne har anvendt, er:

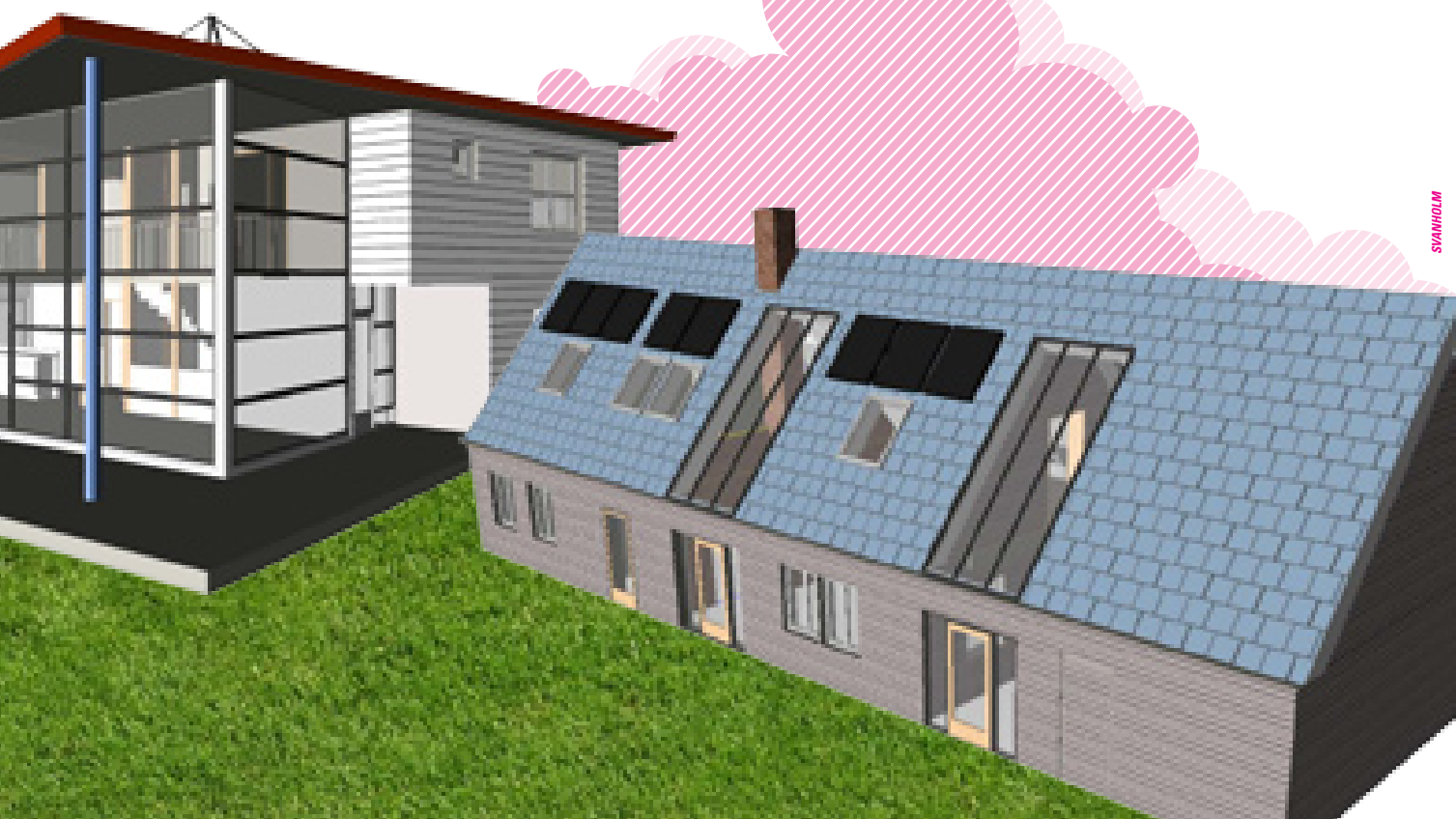
- Lokalplaner
- Servitutter
- Salgsvilkår
- Tilskudsordninger
- Vejledning
- Andre virkemidler (f.eks. Bygningsreglementet, forhandlinger, partnerskaber)



**LAVENERGI-HUSE**

I dag kan kommunen stille nogle betingelser for at tage nye bebyggelser i brug. Det gøres oftest i form af bestemmelser i lokalplanen om tilslutningspligt til kollektiv infrastruktur. Der er allerede fremsat lovforslag om, at kommunalbestyrelsen skal dispensere fra en lokalplans bestemmelser om tilslutningspligt til et kollektivt varmforsyningssystem, som betingelse for ibrugtagen, hvis bebyggelsen opføres som lavenergi-huse.

Visualiseringer af to lavenergi-huse, som opføres i 2006 ved Køge af Tegnestuen Svanholm Træ & Økobyg. Se mere på [www.ecobyg.dk](http://www.ecobyg.dk)



# HENSYN TIL MILJØET - MED PLANER I NORGE OG BYGGERI I BERLIN

***I Norge kan de stille flere miljøkrav i deres lokalplaner, men kun fordi mål og krav er beskrevet i kommuneplanerne.***

## **FORSLAG TIL NY PLAN- OG BYGGELOV I NORGE MED FOKUS PÅ BÆREDYGTIGHED**

I Norge har bæredygtighed og miljø været højt på dagsordenen i forbindelse med en igangværende revision af deres plan- og byggelovgivning. I forbindelse med revisionsarbejdet er der blevet foretaget en række analyser af, hvad der fungerer og ikke fungerer i forhold til lovgivning og planredskaber. Som udgangspunkt fungerede plan- og byggeloven udmærket, men der viste sig at være et behov for et større fokus på bæredygtig udvikling, bedre koordinering

med andre love, effektivisering og bedre muligheder for at kunne bruge planlægningen til at sikre vækst og udvikling.

Derfor har det været en klar målsætning med revisionen af lovgivningen, at bæredygtig udvikling skulle fremhæves som én af formålsparagrafferne i plan- og byggeloven.

Ved at fremhæve bæredygtig udvikling som det overordnede formål, har kommunen sikret sig et fundament til at stille krav om miljøhensyn.

## **ØKOLOGISKE KRAV I LOKALPLANER**

Også i Norge har der været debat om, hvordan man helt konkret skal integrere miljø- eller økologiske krav i planlægningen. Især er spørgsmålet om energiplanlægning og fysisk planlægning blevet diskuteret.

Det foreslås, at man i de norske lokalplaner – *detaljplaner* – skal kunne stille forskellige krav, som er målrettet til at sikre miljøhensyn. F.eks. krav om bestemte energi-, vand-, og afløbsløsninger, om etablering af infrastruktur og om tilslutningspligt. Men de nye lovforslag giver ikke hjemmel til at forbyde bestemte energiformer, f.eks. elektricitet.

Kommunen vil også i nogle områder kunne stille krav til, hvordan områderne skal plejes eller bevares. Det drejer sig om områder, hvor der er særlige natur-, landskabs- eller kul-



turmiljøhensyn. Det kan også være i landbrugsområder, skovområder eller på arealer til fritidsfaciliteter.

Men kravene kan ikke stilles i byområder.

### LOKALE KRAV KRÆVER OVERORDNEDE MÅL I KOMMUNEPLANEN

Samtidig foreslår man, at disse krav kun kan stilles der, hvor kommunen har udpeget særlige miljøzoner i kommuneplanen – kaldet *hensynssoner*.

I kommuneplanens *hensynssoner* vil der kunne stilles krav til, hvilke energiløsninger (infrastruktur og energiform), man ønsker i det pågældende område. Der vil også kunne stilles krav om rækkefølge og om tilstrækkelig etablering af energiforsyning og infrastruktur.

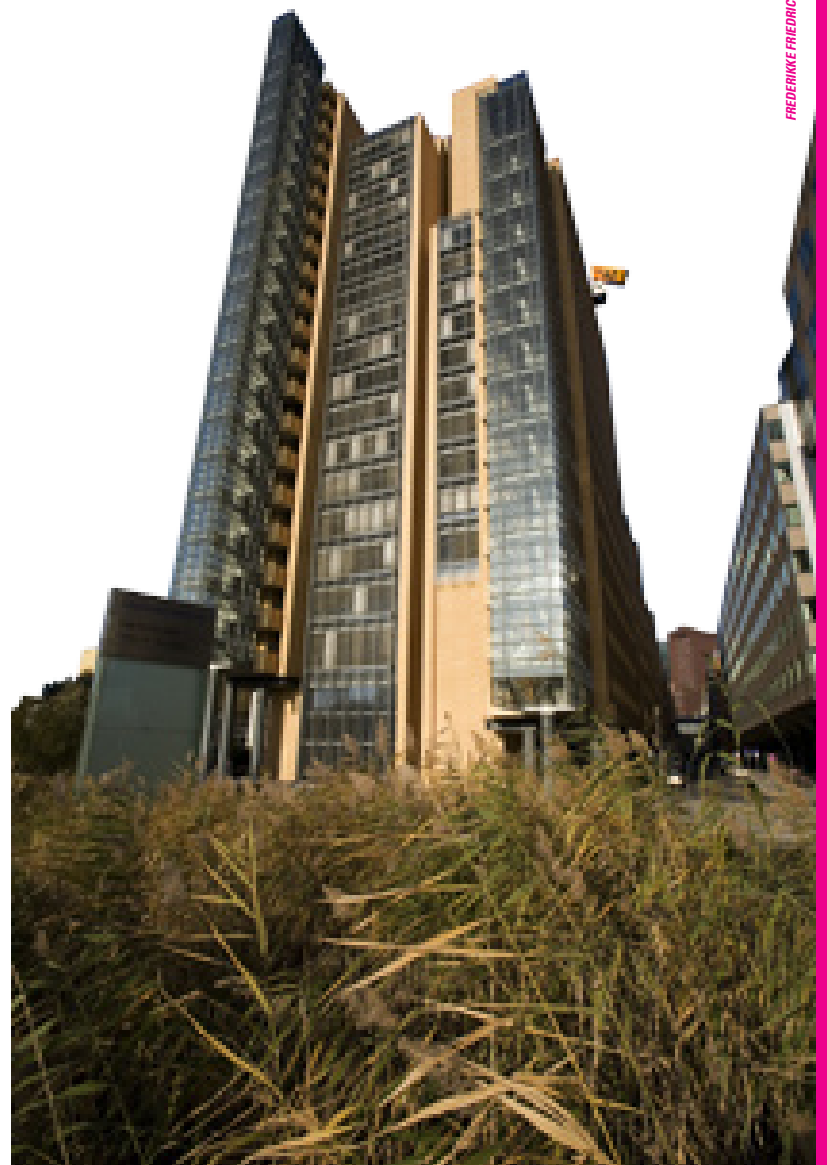
*Hensynssonerne* kan stille særlige krav til vand- og afløbsløsninger og til vej- og transportløsninger. De kan også beskrive zoner med biologisk mangfoldighed, som der skal tages særlig hensyn til i planlægningen.

Den norske kommuneplan omfatter arealplanlægning for både by- ►

### BERLINSK BYØKOLOGI

*Berlin er en meget interessant by i forhold til byøkologi og bæredygtighed, især fordi byen rummer flere generationer af forsøg med bæredygtigt byggeri.*

*Debis-bygningen er en del af Daimler-Chrysler-projektet ved Potsdamer Platz. Bygningen har et meget lavt energiforbrug, og anvendelsen af passiv ventilation, dagslys, 'intelligente' dobbelte glasfacader, reflektorer osv. er meget avanceret. Samtidigt er der opsamling af regnvand til toiletskyl og grønt tag. Bygningen er et godt eksempel på, hvilke energi- og ressourcemæssige problemstillinger, der vil være relevant i en dansk diskussion om muligheder for at regulere byøkologiske forhold gennem lokalplanlægning.*



og landområder, og minder derfor på mange måder om den danske kommuneplan, som den vil se ud fra 1. januar 2007.

### **HVAD KAN VI LÆRE AF NORGE?**

De mange forslag er endnu ikke vedtaget og implementeret, men indtil videre er den norske erfaring, at forslagene er blevet vel modtaget. Der har været en meget positiv respons på forslagene om *hensynssoner* i høringen af planlovsforslagene, bortset fra sektormyndighederne. Sektormyndighedernes bekymring har drejet sig om, at man ved lokale detaljplaner og kommuneplaner, vil kunne vedtage forhold, som samtidig reguleres af sektormyndighederne. De nye regler vil derfor kræve endnu mere koordinering mellem kommuner og sektormyndigheder.

*HVAD KAN VI LÆRE AF FORSLAGET OM NORSKE HENSYNSSONER?*

*KAN VI LADE OS INSPIRERE AF IDEEN OM AT UDPEGE SÆRLIGE GEOGRAFISKE OMRÅDER, HVOR LOKALPLANINSTRUMENTET KAN BRUGES TIL AT STILLE SKÆRPEDE KRAV TIL MILJØET?*

*HVILKE KRAV VIL DET STILLE TIL KOORDINERING MELLEM KOMMUNEPLANLÆGNING, LOKALPLANLÆGNING OG SEKTORPLANLÆGNING?*



**SOLENERGI I REICHSTAG, BERLIN**

Rigsdagsbygningen i Berlin repræsenterer en fabulering over, hvordan byøkologien kan integreres i byomdannelsen. Den store kuppel har flere funktioner. En stor spejkegle sender sollyset ned i parlamentsalen og computerstyrede systemer blænder af, hvis sollyset bliver for kraftigt.

Samtidigt indgår kuplen i bygningens naturlige ventilation. Under bygningen ligger to saltvandsdepoter, der bruges til at lagre varmt og koldt vand til opvarmning og nedkøling af bygningen. Behovet for yderligere opvarmning dækkes med anvendelse af bio-brændsel.





Fonden Realdania  
Medlemsdebat  
Nicolai Eigtveds Gade 28  
1402 København K

T: 70 11 66 66  
F: 32 88 52 92  
W: [www.realdania.dk](http://www.realdania.dk)  
E: [medlemsdebat@realdania.dk](mailto:medlemsdebat@realdania.dk)

.....  
MILJØMINISTERIET

Skov- og Naturstyrelsen

Skov- og Naturstyrelsen  
Haraldsgade 53  
2100 København Ø

T: 39 47 20 00  
F: 39 27 98 99  
W: [www.skovognatur.dk](http://www.skovognatur.dk)  
E: [sns@sns.dk](mailto:sns@sns.dk)