

Delprojekt 6: Europæiske erfaringer

Fornyelse af Planlægningen - kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen
Et partnerskab mellem Fonden Realdania og
Miljøministeriet ved Skov- og Naturstyrelsen

Ulla Hellner, EUROPLAN konsulenter
Karsten Jørgensen, Skov- og Naturstyrelsen
Anne Skovbro, Skov- og Naturstyrelsen

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|-----------|
| Indholdsfortegnelse | 2 |
| 1. Indledning | 3 |
| 2. Sammenfatning | 4 |
| 3. Norge | 5 |
| 3.1 Baggrund | 5 |
| 3.2 Det norske plansystem i dag | 5 |
| 3.3 Forslag om ændringer i plansystemet | 7 |
| 3.4 Udbygningsaftaler | 9 |
| 4. Sverige | 15 |
| 4.1 Baggrund | 15 |
| 4.2 Det svenske plansystem i dag | 16 |
| 4.3 Gennemførelse af detailplaner - eksisterende regler | 19 |
| 4.4 Forslag til lovændringer | 21 |
| 5. Digitale værktøjer i kommune- og bydelsplanlægningen | 23 |
| 5.1 Baggrund | 23 |
| 5.2 Det tidligere engelske plansystem | 23 |
| 5.3 Det nye engelske plansystem | 25 |
| 5.4 Plankulturen i fokus | 26 |
| 5.5 <i>Planning obligations</i> - planlægningens forpligtelser | 27 |
| 6. Frankrig | 33 |
| 6.1 Baggrund | 33 |
| 6.2 Det nye franske plansystem | 33 |
| 6.3 <i>ZAC (Zone d'Aménagement Concerté)</i> - Aftaleplan | 34 |
| 6.4 <i>SEM (Société d'Economie Mixte)</i> - Udviklingsselskab | 34 |
| Kilder | 43 |

1. Indledning

Formål

Delprojekt 6 om udenlandske erfaringer har flere formål:

- at indkredse, hvad der i andre lande overvejes med henblik på at styrke planlægningsredskaberne,
- at skabe overblik over europæiske erfaringer med forholdet mellem planlægning og gennemførelse, og mellem planlægning og byggetilladelser, og
- at give inputs til indholdet i de øvrige delprojekter.

Baggrund

I forbindelse med projekt "Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen" er der gennemført en ajourføring af vores viden om, hvordan man i udvalgte europæiske lande håndterer de nye udfordringer, som byerne står overfor med byomdannelse, store projekter med flere interessenter, m.v. Der er behov for at indhente erfaringer og inspiration om planlægningens samspil med andre bypolitiske virkemidler, samspillet mellem planlægning og byggetilladelser, og især de økonomiske og forhandlingsmæssige muligheder der anvendes i forbindelse med byomdannelse af erhvervs- og havnearealer i partnerskaber og byudviklingselskaber.

Samtidig pågår der overvejelser om ændringer i plan- og byggelovgivningen i Norge og Sverige, hvilket giver anledning til at få indsigt i deres overvejelser. Det drejer sig især om forholdet mellem kommune og developere/grundejere, om økonomiske betingelser i forbindelse med kommunernes byggeret, og om forholdet mellem planlægning og byggetilladelser.

Bl.a. er der i Frankrig mulighed for at inddrage værdistigninger i forbindelse med realisering af et projekt, og der er visse muligheder for at fastsætte salgspriser "skævt", således at mulighederne for en større bredde i den fremtidige brugerkreds øges. I England er der mulighed for at stille særlige vilkår til byggeprojekter, f.eks. om en vis andel billige boliger, og endeligt har man også her været igennem en række planlovsændringer, som er inspirerende baggrund for debatten om planlovsændringer i Danmark.

Metode

Der er indsamlet informationer om de udenlandske erfaringer dels via en desk research, dels via studierejser til udvalgte lande. Der har været kontakt til såvel statslige som kommunale myndigheder. Disse kontakter er i et vist omfang blevet kombineret med kontakter til andre parter, således at også deres synspunkter i forbindelse med planlægning og lovgivning er blevet hørt.

Valg af lande

Der er valgt lande som har relevante erfaringer og står overfor nogle udfordringer, der svarer til de danske. Derfor er Norge, Sverige, England og Frankrig blevet studeret. De anvendte kilder er:

Norge: Miljøverndepartementet, Kommunal- og Regionaldepartementet og Oslo Kommune.

Sverige: Boverket og Malmø Kommune.

England: Office of the Deputy Prime Minister and Town and Country Planning Association.

Frankrig: SERS Udviklingselskab, Strassbourg, Strassbourg Kommune
og SEMAPA Udviklingselskab, Paris Rive Gauche

Derudover er der indhentet udvalgsrapporter og diverse andre dokumenter.

2. Sammenfatning

Både Norge, Sverige og England har været igennem nogle processer med forslag til planlovs-ændringer, hvor udvalgs- og analysearbejdet bag disse belyser en række af de samme diskussioner, som tages op i "Fornyelse af planlægningen". Det gælder både behovet for at have mere håndfaste økonomiske redskaber i byomdannelsessituationer, behovet for planer på bydelsniveau, behovet for at kunne regulere miljøforhold i lokalplanerne og for at forenkle nogle planprocesser. I Frankrig har man mere vidtgående redskaber i planlægningen end i Danmark og vore nabo-lande. Disse redskaber muliggør en prisdifferentiering, når et byudviklingsselskab sælger grunde til almene formål eller med henblik på opførelse af billige boliger. Men den franske lovgivning er baseret på et administrativt system og en økonomisk politik, der adskiller sig væsentlig fra den danske model.

Der er væsentlige erfaringer at hente fra disse fire landes planlovgivning og forslag til ny planlovgivning. I det nedenstående er der fremhævet nogle hovedemner, som er anvendt i debathæfterne til inspiration for den danske debat om fornyelse af planlægningen:

- Både Norge, Sverige, England og Frankrig har redskaber, der sikrer, at kommunen i forbindelse med byomdannelse og byudvikling kan pålægge bygherren nogle udgifter til udbygning af infrastruktur i området, bygge visse fællesanlæg i området, eller direkte sikre arealer til billige boliger i området (sidstnævnte kun i Frankrig og England). Lovgivningen i disse lande giver dermed kommunerne flere muligheder, end man har i Danmark. Men der er forskel på, hvor vidtgående kommunernes muligheder er, og i Frankrig spiller staten gennem prisfastsættelser en væsentlig rolle i forhold til at sikre arealer til billige boliger.
- I Norge og Sverige har bydelsniveauet indgået i overvejelserne om en ny planlovgivning, men med forskelligt udfald. Baggrunden for at se på bydelsniveauet har både i Norge og Sverige været, at planlægningen på dette niveau ikke har været helt velfungerende. I Norge foreslår man derfor at erstatte den eksisterende kommune-delplan med en områdeplan, mens man i Sverige fastholder en lovgivning, hvor kommunerne har metodefrihed til at udarbejde bydelsplaner. Det påpeges, at praksis omkring bydelsplanerne bør opstrammes, så det bliver tydeligt, hvad der planlægges for, og hvordan planen indgår i kommunens øvrige planlægning.
- I Norge og Sverige har regulering af miljøforhold været et væsentligt emne i forbindelse med ændringerne af planlovgivningen. I Sverige forventes det, at den eksisterende lovgivning fastholdes, hvorfor man fortsat ikke kan regulere miljøforhold i lokalplanerne (dvs. samme praksis, som man har i Danmark i dag). I Norge foreslår man derimod, at man kan regulere nogle miljøforhold i lokalplanerne, men kun hvis kommuneplanen har fastlagt, at det er muligt at stille yderligere krav. Dette gøres gennem bestemmelser i "hensynssoner", som er zoner, hvori man kan stille krav om, at der skal tages hensyn til kulturmiljøet, vandmiljøet, infrastruktur, o.l.
- I både England, Norge og Sverige er der i høj grad fokus på gode og gennemskuelige planprocesser, hvorfor man i lovgivningen har sikret (eller foreslår at sikre) tidlig inddragelse, og at kommunerne skal fremlægge køreplaner for, hvordan og hvornår borgerne skal inddrages. I Sverige har man faktisk haft dette krav i planlovgivningen længe i form af, at der offentliggøres et planprogram for et lokalplanforslag, før man udarbejder forslaget.

3. Norge

3.1 Baggrund

I Norge har man været igennem en lang proces med udvalgs- og udredningsarbejde, som ligger til grund for nogle plan- og byggelovsjusteringer, som dels er gennemført i løbet af 2005 og dels vil fortsætte ind i 2006.

Der har været nedsat et planlovsudvalg, som har afleveret to store betænkninger (NOU 2001:7 og NOU 2003:14). Parallelt med dette har der været nedsat et bygningslovsudvalg, som har set på bygningsloven og behovet for justeringer i denne (NOU 2003:24 og 2005:12). Det er værd at bemærke, at selvom der er tale om én samlet plan- og bygningslov (PBL), nedsættes to udvalg og justeringer sker som to parallelle processer, hvor der dog koordineres imellem dem.

Udgangspunktet for planlovsudvalgets arbejde i Norge var, at loven som udgangspunkt fungerede udmærket, men at mål vedrørende bæredygtig udvikling, koordinering med andre love, behovet for effektivisering og for bedre at kunne bruge planlægningen til at sikre vækst og udvikling skulle mere i fokus. Planlovsudvalget blev blandt andet bedt om at vurdere følgende:

- Mulighederne for at effektivisere og forenkle planlægningen uden at det går ud over retssikkerheden, samt muligheden for at gøre systemet mere fleksibelt og i stand til at spænde over forskellige situationer, fra vækst og stort arealpres til stagnation og udviklingsbehov.
- Muligheden for at sikre at planlægningen baseres på et godt vidensgrundlag, gode processer og klare spilleregler for deltagelse.
- Behovet for bedre dokumentation og kvalitetssikring i planlægningen og behovet for en mere rullende og opdateret planlægning.
- Forholdet mellem kommuneplan og reguleringsplan (lokalplan), og hvilke bindinger det er hensigtsmæssigt at fastlægge på oversigtsniveauet.
- Hvordan krav om konsekvensudredninger (miljøvurdering) kan samordnes med sagsbehandlingen i planlægningen.
- Hvordan planlægningen, sammen med andre redskaber, kan bruges mere målrettet til at omdanne eksisterende byområder.

Planlovsudvalget har foreslået, at man ændrer en række forhold. I det følgende vil der blive fokuseret på de forhold, der har relevans for projekt "Fornyelse af planlægningen".

3.2 Det norske plansystem i dag

Det norske plansystem er værd at studere, da det på mange måder ligner det plansystem, vi får i Danmark efter 2006. Staten og kommunerne spiller de dominerende roller i planlægningen, og det regionale niveau har en meget begrænset rolle.

I det nuværende plansystem har nordmændene en kommuneplan, som består af en "samfundsdel", der beskriver den samfundsudvikling, som planlægningen skal forholde sig til (befolkningsudvikling, erhvervsudvikling, boliger, vækstscenarier m.v.), og en "arealdel" som beskriver, hvor udviklingen skal ske.

Kommunerne har mulighed for både at lave temaplaner og kommunedelplaner, som forholder sig til dele af eller delområder i henholdsvis samfundsdel og arealdel af kommuneplanen (f.eks. fokusere på børn og unge eller boligpolitik) eller arealdelen i kommuneplanen (f.eks. fokusere på et afgrænset geografisk område, en kommunedelplan for Indre Oslo, for havnen e.l.). Det er muligt at arbejde med tidsfølgebemærkelser i kommuneplanen.

Case: Oslo - processen fra reguleringsplan til byggetilladelse

Forenkling af plan- og byggesagsprocesserne har været et fælles mål i forbindelse med arbejdet i både planlovsudvalget og byggelovsudvalget.

I Oslo kommune har man arbejdet meget med at sikre, at processen med reguleringsplan (lokalplan) og byggetilladelse skal fremstå som én proces for ansøgeren.

Vigtige principper i Oslo kommunes forvaltning af plansager og byggetilladelser er:

- Første kontakt mellem kommune og ansøger/bygherre skal ske så tidligt som muligt, sådan at kommunen kan yde den bedste rådgivning så tidligt som muligt og undgå urealistiske ansøgninger.
- Rollefordeling og proces afklares tidligt, og præmisserne for processen gøres tydelige.
- Man har sikret tidlig afklaring internt i organisationen. Især for at sikre, at sektormyndighederne kommer så tidligt som muligt ind i processen.
- Man afklarer også tidligt, hvilke analyser o.l. der er behov for, hvilke krav man skal leve op til, og der aftales en videre proces.
- Man har fået en række elektroniske værktøjer til at støtte og gøre processen lettere, lige fra byggeansøgninger til privat sagsbehandling over nettet.

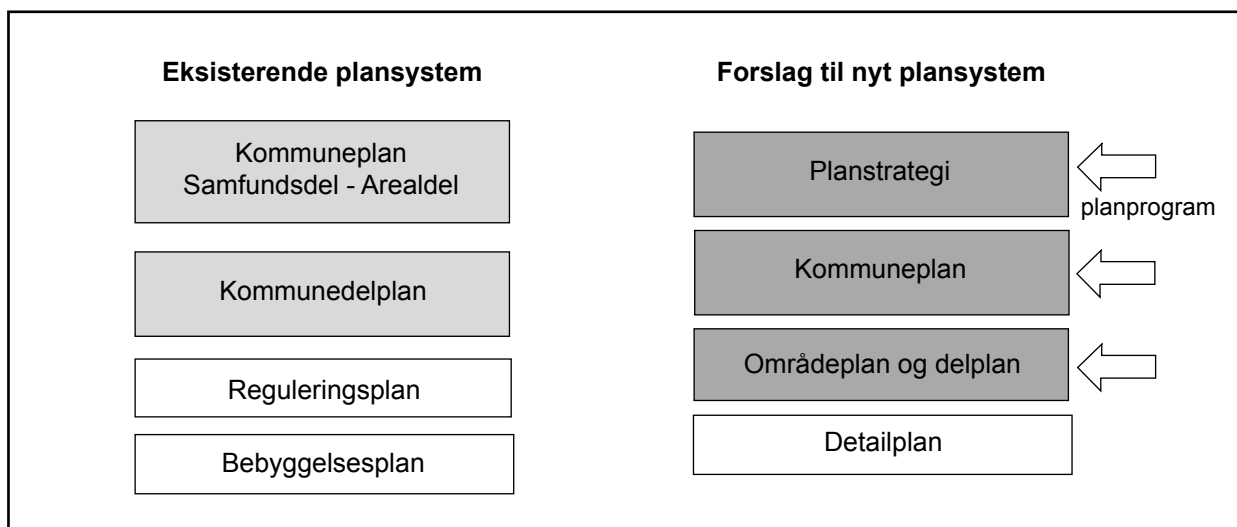
Baggrunden for at strømline processen i så høj grad er et udpræget pres for at kunne levere hurtige svar fra kommunens forvaltning.

Når det drejer sig om mål for byens delområder, stilles der store krav til afklaring i forvaltningen. Oslo kommune laver en række kommunedelplaner, som de bruger som grundlag for de mål og funktionskrav, de stiller til de private planforslag, som de får ansøgning om. Kommunedelplanerne kan indeholde konkrete arealbindinger, men skal også ses som det faglige grundlag for dialog med private bygherrer.



Aker Brygge
Foto: Karsten Jørgensen

3.3 Forslag om ændringer i plansystemet



Forslag til nyt plansystem i Norge. I Norge er private aktører også dem, der udarbejder en stor del af reguleringsplanerne. Det ændrer sig ikke. På figuren er det, der alene er en offentlig opgave markeret med gråt – mens de hvide felter er planer, hvor private aktører typisk udarbejder planen, og kommunen bistår i processen og fremlægger den til vedtagelse.

I forslaget til planlovsændringer i Norge foreslår man at forenkle dette system, så der kun er tre niveauer: En kommuneplan, en områdeplan og en detailplan. Man vil dog fastholde kommunedelplaner for samfundsemner som børn og unge o.l. Man foreslår også at indføre en planstrategi som i Danmark. Baggrunden for dette forslag er at stramme op på den overordnede planlægning, og i tråd med de overordnede målsætninger sikre mere relevant og strategisk planlægning.

Man foreslår dernæst at gøre kommuneplanens arealdel mere bindende, end den er på nuværende tidspunkt. Reguleringsplaner kan i dag fravige kommuneplanen og kommunedelplanen, og gør det ofte. Samtidig kan man i dag lave byggetilladelser på baggrund af kommuneplanens arealdel, hvilket stiller store krav til denne. Krav, som arealdelen i kommuneplanen ikke altid kan leve op til på nuværende tidspunkt. Hvis kommunen ikke er afklaret med deres mål for et konkret område, betyder det en lav forudsigelighed for ansøgerne om plan- og byggetilladelse, hvilket er påpeget som et problem.

Nye zoner i kommuneplanen

Man foreslår at strømline kommuneplanen i forhold til de mange og forskellige krav, der stilles til forskellige arealer mht. miljø, naturbeskyttelse, støj, kulturmiljø m.v. Det gør man ved at indføre et begreb, der hedder "hensynssoner". En kommune kan udpege et område til at være en hensynssone, hvori man skal være opmærksom på, at der f.eks. forudsættes særlige samarbejder (omkring byomdannelse og udbygningsaftaler), eller hvor der f.eks. gælder særlige regler for naturbeskyttelse.

Disse hensynssoner matcher måden, man arbejder med digitale kort i forvaltningerne, og man kan derfor nemt få et overblik over, hvilke bindinger der er på de pågældende arealer. Derved gør man det også mere klart, hvilke politisk vedtagne hensyn der gælder for de enkelte arealer. Der har været en meget positiv respons på dette forslag i høringsprocessen af planlovsforslagene.

Den nye områdeplan

Områdeplanen foreslår man indført, fordi det i Norge især er private som laver reguleringsplaner (lokalplaner). Dermed er der behov for at kommunen beskriver, hvilke mål man har for et afgrænset område på et niveau, som er relevant for den private. Samtidig påpeger udredningsarbejdet, at kommunedelplanerne har været præget af dårlige borgerinddragelsesprocesser, hvorfor der er behov for at få beskrevet, hvilke processer der er nødvendige, når det gælder planer på områdeniveau. Endeligt har det været væsentligt at få en plantype, der på et konkret niveau afklarer forskellige sektorinteresser og har sektorbestemmelser med. Som et interessant element foreslås det, at man i områdeplanen kan pege på, hvor man ønsker, at der skal laves detailplan, før en udbygning gennemføres.

- og kun én plan for det lokale niveau

Når nordmændene foreslår kun at have en plan for det lokale niveau, så har det baggrund i et ønske om forenkling, men i virkeligheden også om at gøre plansystemet mere gennemsigtigt. På nuværende tidspunkt medfører de to plantyper (som kan vedtages på to forskellige måder) et system, der er mindre stringent.

Bedre planprocesser med planprogrammer

Nordmændene foreslår også at indføre et planprogram, som ikke er en selvstændig plan, men snarere et program for planlægningsprocessen.

Planprogrammet skal beskrive formålet med planarbejdet, planprocessen med tidsfrister og deltagere. Programmet skal indeholde et forslag til borgerinddragelse og beskrive behovet for udredninger og vurderinger. Planprogrammet skal sendes i høring og dermed give såvel borgere som virksomheder et klart billede af processen, grundlaget for processen og mulighederne for indflydelse. Dette har koblinger til arbejdet med konsekvensudredninger (på dansk miljøvurdering af planer), men kan også kobles til de norske udbygningssaftaler.

Med planprogrammerne er det tanken, at der vil komme mere "system" bag planprocesserne og mere gennemsigtige processer, hvor kravet om dokumentation for vidensgrundlag og beslutninger bliver gjort klart for offentligheden.

Statslige virkemidler

I Norge har staten længe haft rigspolitiske retningslinier (RPR) som et statsligt styringsredskab overfor amter og kommuner i forbindelse med den fysiske planlægning. Det blev indført i 1985 med det formål at skabe et mere klart rammeværk for statslige retningslinier. Samtidig var målet at sikre en bedre koordinering af forskellige sektors udmeldinger, og at få fastlagt denne koordinering på regionalt niveau. RPR kan beskrive, hvilke mål og hensyn amter og kommuner skal sikre i den fysiske planlægning. Men den kan ikke beskrive det direkte indhold i en konkret plan, kun de generelle retningslinier og pligter.

Virkningen af RPR er uklar, da den i høj grad afhænger af, hvilket emne og indhold den har. F.eks. har man en RPR, der har til formål at styrke børns og unges interesser i planlægningen (fra 1989), hvori en retningslinje siger, at man ikke kan nedlægge et areal til legeplads uden at finde et erstatningsareal. Denne RPR, mener man, har haft en konkret virkning. Vanskeligere er det med RPR vedrørende samordnet areal- og transportplanlægning, som har en række retningslinjer, der har til hensigt at koordinere areal- og transportplanlægningen for at fremme en mere bæredygtig udvikling. I denne sammenhæng har RPR vist sig vanskeligere at bruge som styringsredskab.

Det har dog været en klar udmelding fra planlovsudvalget, at statslige virkemidler som RPR bør fastholdes og styrkes. Samtidig har man i løbet af udvalgsarbejdet i Norge fået positive tilbagemeldinger på behovet for at skabe bedre mekanismer til at styrke koordineringen af statslige udmeldinger og sektorinteresser. Derfor foreslår man at styrke RPR.

Bæredygtighed

Som beskrevet indledningsvis, har det været en målsætning i forbindelse med ændringsforslagene til den norske planlovgivning, at bæredygtig udvikling skulle fremhæves som det generelle mål bag planlægningen.

I de mere konkrete forslag er spørgsmålet om energiplanlægning og fysisk planlægning blevet behandlet. Det foreslås, at man i de førnævnte "hensynssoner", som udpeges i kommuneplanens arealdel, kan stille krav til, hvilke energiløsninger (infrastruktur og energiform) man ønsker i det pågældende område. Der kan også stilles krav om rækkefølge og om tilstrækkelig etablering af energiforsyning, samtidig med at bebyggelsen opføres.

"Hensynssonerne" kan parallelt hermed også omhandle og stille særlige krav til vand- og afløbssløsninger, men også vej- og transportløsninger. Der kan også fastlægges zoner med biologisk mangfoldighed, som der skal tages særlige hensyn til i planlægningen, hvilket ligeledes er væsentligt, når man taler om bæredygtighed i planlægningen. I detailplanerne kan dette følges op både ved at udpege områder og stille særlige krav til energiform, rækkefølge, krav til bebyggelsen, krav om etablering af infrastruktur og om tilslutningspligt.

3.4 Udbygningsaftaler

Et andet centralt punkt i udvalgsarbejdet forud for lovændringerne i Norge har været behovet for at koble planlægning og gennemførelse, og i den forbindelse få vurderet en udbredt praksis i Norge, nemlig udbygningsaftaler mellem kommune og private parter.

Rollefordelingen mellem det offentlige og det private er forskellig fra den danske, idet hovedparten af reguleringsplanerne (og bebyggelsesplanerne) udarbejdes på initiativ af bygherrer, som også selv betaler for planen. Det drejer sig om alle planer, der er knyttet til konkrete projekter, og undertagelsen er f.eks. planer med bevaringsbestemmelser.

Denne rollefordeling har udviklet sig gennem de seneste årtier, og afspejler kommunernes behov for at indrette planerne på en måde, så investorerne er interesseret i at gennemføre planer. De private har hermed fået en større del af værdistigningen og større indflydelse, men også mere/flere af omkostningerne og risikoen.

Der har således udviklet sig et system med privatretlige aftaler mellem kommune og investor om f.eks. udbygningstakt, nærmere udformning af arealer, og fordeling af omkostninger ved udbygning af infrastrukturanlæg.

Kommunernes muligheder for at sikre indgåelse af sådanne aftaler hænger sammen med, at kommunen kan nægte at vedtage en reguleringsplan, f.eks. med henvisning til manglende overensstemmelse med kommunens tidsfølgeplanlægning (f.eks. areal x kan ikke udbygges før vej y er etableret. Det sætter kommunen i en forhandlingsposition).

Det, som kendetegner udbygningsaftaler, er således, at kommunen bruger sin rolle som planmyndighed efter plan- og bygningsloven som grundlag for en aftale. Det kan ske i forbindelse med økonomiske eller andre forpligtelser eller bidrag fra kommunens side, men det forekommer også, at en planvedtagelse er kommunens eneste andel i aftalen. Investoren forpligter sig omvendt til at gennemføre eller bekoste tiltag, som kommunen ellers har ansvaret for.

Indholdet i udbygningsaftalen forhandles mellem investor og kommune parallelt med udarbejdelse

sen af reguleringsplanen. Udbygningsaftalen indgås ikke, før reguleringsplanen er vedtaget politisk.

Boligpolitiske aspekter har indtil nu indgået i ca. 60 procent af udbygningsaftalerne. Det kan dreje sig om boligstørrelser, boliger som forudsættes anvendt af specielle grupper (f.eks. ældre), vilkår om ejerform, vilkår om at kommunen eller andre skal kunne købe boliger eller have tildelingsret, eller vilkår om salgs- eller udlejepris for de færdige boliger.

Hidtidig debat om udbygningsaftaler

Anvendelsen af udbygningsaftaler er mest aktuel i områder med investeringspres og høje bolig- og ejendomspriser. Der har gennem de senere år været en debat om, hvorvidt der har været balance i aftalevilkårene og om aftalerne har været anvendt til at finansiere investeringer, som kommunerne ellers ikke har haft hjemmel til at kræve gennemført af investoren, f.eks. udbygning af den sociale infrastruktur.

Det har været Kommunal- og Regionaldepartementets vurdering, at omfanget af uheldige aftaler har været beskedent. Det har alligevel været holdningen, at en lovregulering vil være det rigtigste, idet der er tendenser til en øget anvendelse af sådanne aftaler. Det har således været et mål at indføre regler i plan- og byggeloven for at forhindre en omkostningsovervæltning på boligkøberen og for at sikre forudsigelighed for investorer og kommuner.

To lovforslag

I forbindelse med overvejelserne om revision af plan- og bygningsloven har spørgsmålet om udbygningsaftaler været drøftet i såvel planlovsudvalget som i bygningslovudvalget.

Planlovsudvalget har ønsket at begrænse udbygningsaftaler til teknisk infrastruktur, hvor kommunen har direkte lovhjemmel til at stille vilkår. Dette forslag indebærer en kraftig indskrænkning i forhold til den hidtidige anvendelse af infrastrukturaftaler.

Bygningslovudvalget har også foreslået en opstramning i forhold til hidtidig anvendelse, men uden at afgrænse til bestemte typer af tiltag. Bygningslovudvalget har lagt op til, at de tiltag, som aftalen omfatter, skal være nødvendige og stå i forhold til tiltagets virkninger.

Bygningsudvalget finder, at der gennem mange år har udviklet sig et konstruktivt samspil mellem kommuner og investorer, og at mulighederne for at videreføre dette ikke bør begrænses for meget. Bygningslovudvalget finder derfor, at man bør være tilbageholdende og ikke gribe for meget ind i en retsudvikling med nye, konstruktive samarbejdsformer mellem den offentlige og den private sektor.

Der lægges op til, at der i udbygningsaftalerne kan medtages forhold, som gælder boligens størrelse, antallet af boliger, boligens udformning herunder boligsammensætning og tilpasning til bestemte grupper. Der lægges derimod ikke op til at videreføre dagens praksis med aftaler vedrørende ejerform, erhvervs- eller tildelingsret for kommunen eller andre eller vedrørende pris.

Den vedtagne lovændring

Der er i april 2005 vedtaget en ændring af plan- og bygningsloven om udbygningsaftaler efter bygningslovudvalgets anbefalinger. Bestemmelserne om udbygningsaftaler udgør et selvstændigt kapitel i plan- og bygningsloven (se bilag om udbygningsaftaler).

En udbygningsaftale defineres som en aftale mellem kommunen og en grundejer eller investor om udbygning af et område, som har sit grundlag i kommunens planmyndighed efter PBL, og som gælder gennemførelsen af en kommunal arealplan. En udbygningsaftale opfattes ikke som en

skat, men som en gensidig aftale mellem kommunen og grundejer/developer. Aftalen indebærer, at omkostninger fordeles, og at både offentlige og private parter opnår en positiv nytteværdi gennem f.eks. udbygning af den offentlige infrastruktur.

Udbygningsaftaler skal have grundlag i kommunale vedtagelser, som angiver i hvilke tilfælde udbygningsaftalen er en forudsætning for udbygningen, og som synliggør kommunens forventninger til aftalen.

En udbygningsaftale kan gælde forhold, som kommunen har fastlagt bestemmelser om i arealdelen til en kommuneplan, i en reguleringsplan eller i en bebyggelsesplan. Aftalen kan endvidere regulere antallet af boliger i et område, største og mindste boligstørrelse og nærmere krav til bygningers udformning, hvor det er hensigtsmæssigt. Aftalen kan også regulere, at kommunen eller andre skal have fortrinsret til at købe en andel af boligerne til markedspris, altså samme pris som investoren ville have fået ved ordinært salg under de samme forudsætninger (men en reservation til bestemte grupper vil alligevel påvirke markedsprisen).

Der er ikke gennem aftalerne mulighed for at regulere boligernes ejerform.

Aftalen kan også gå ud på, at grundejeren eller investoren skal udføre eller helt eller delvis bекoste tiltag, som er nødvendige for gennemførelsen af den vedtagne plan. Tiltaget skal stå i et rimeligt forhold til udbygningens art og omfang og til kommunens bidrag til gennemførelsen af planen og forpligtelser efter aftalen. De omkostninger, som investor eller grundejer skal betale, må stå i forhold til den omkostning, som udbygningen belaster kommunen med, og det er en forudsætning, at der skal tilstræbes gensidighed og balance mht. aftalevilkårene.

I aftalen kan indgå, at investoren forudbetaler tiltag, som kommunen senere betaler tilbage.

Kommunen skal offentligt meddele, når den indleder forhandlinger om en udbygningsaftale. Aftalen skal normalt lægges frem til offentlig debat i 30 dage. Når der er indgået en udbygningsaftale, skal den offentligt bekendtgøres.

Kommunen kan ikke indgå en bindende udbygningsaftale for et område, før arealplanen for området er vedtaget.

Udbygningsaftaler er privatretlige aftaler og kan ikke påklages.

Kommunal- og Regionaldepartementet kan fastlægge yderligere regler vedrørende aftalernes indhold, herunder hvilke typer af tiltag, som kan omfattes, hvilke tiltag der ikke kan indgå, samt hvorledes aftalevilkårene kan gennemføres.

Den vedtagne lov er endnu ikke trådt i kraft, idet Stortinget har ønsket, at det inden ikrafttrædelsen af plan- og bygningslovens kapitel XI-A om udbygningsaftaler gennem en forskrift sikres, at en grundejer eller investor ikke skal kunne pålægges at finansiere offentligt ejet eller offentligt drevet infrastruktur som f.eks. skoler, barnehaver, plejehjem m.v. Forskriften om afgrænsning af brugen af udbygningsaftaler er primo 2006 under udarbejdelse.

Case: Bjørvika/ Bispevika/Lohavn – reguleringsplan med udbygningsaftaler



Operabyggeriet
Foto: Frederikke Friderichsen

Der er tale om et stort og kompliceret omdannelsesområde. Havnefunktionerne skal flyttes. Der skal anlægges en motorvej under Bjørvika. Der skal opføres store mængder boliger, erhvervsbygninger samt kulturinstitutioner, f.eks. et nyt operahus. De fleste arealer er ejet af Oslo Havnevæsen og Baneverket. Der har ikke været tale om, at Oslo Kommune har opkøbt arealer.

Der er gennemført en stor, samlet reguleringsplan, som er vedtaget af Oslo bystyre i august 2003. Reguleringsplanen sikrer bl.a. en række kiler, udsigtslinier, store grønne områder og promenader, som tilsammen udgør ca. 40% af det samlede grundareal.

Der er i 2004 gennemført en åben idé- og projektkonkurrence om byrum i Bjørvika. Konkurrencen blev vundet af landskabsarkitekt Stig L. Andersson og Gehl Architects.

Parallelt med udarbejdelsen af reguleringsplanen blev 8 udbygningsaftaler forberedt. Aftalerne er først indgået efter vedtagelsen af reguleringsplanen. Udbygningsaftalerne omfatter:

- organisering
- finansiering
- fordelingen af ansvaret for gennemførelsen
- tidsterminer/tidsplaner

Det har været overvejet, at 1 % af byggeinvesteringerne skulle sikres til kunstneriske formål. Dette kom ikke med i aftalerne.



Ældre bygning og byggeplads
Foto: Frederikke Friderichsen

Kilder:

Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven, NOU 2001:7

Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II, NOU 2003:14

Besl. O. nr. 65 (lovvedtagelse af 19. april 2005 om endringer i plan- og bygningsloven, utbyggingsaftaler)

Innst. O nr. 73 om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsaftaler).

Mer effektiv bygningslovgivning, NOU 2003:24 og 2005:12.

Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsaftaler), Det kongelige Kommunal- og Regionaldepartement

Bilag – Plan- og bygningslovens kapitel XI-A – Udbygningsaftaler

§ 64 Definition

Med udbygningsaftale menes en aftale mellem kommunen og grundejer eller udbygger om udbygningen af et område, som har sit grundlag i kommunens planmyndighed efter denne lov, og som gælder gennemførelsen af en kommunal arealplan.

§ 64 a. Forudsætninger for brug af udbygningsaftaler

Udbygningsaftaler skal have grundlag i kommunale vedtagelser, som angiver i hvilke tilfælde en udbygningsaftale er en forudsætning for udbygning, og som synliggør kommunens forventninger til aftalen.

Kommunen skal sikre medvirken af berørte grupper og interesser.

§ 64 b. Aftalens indhold

En udbygningsaftale kan gælde forhold, som kommunen har fastlagt bestemmelser om i arealdelen i en kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Aftalen kan også regulere antallet af boliger i et område, største og mindste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers udformning, hvor det er hensigtsmæssigt. Aftalen kan også regulere, at kommunen eller andre skal have fortrinsret til at købe en andel af boligerne til markedspris.

Aftalen kan også gå ud på, at grundejeren eller udbyggeren skal udføre eller helt eller delvis bestynde tiltag, som er nødvendige for gennemførelsen af planvedtagelsen. Sådanne tiltag skal stå i et rimeligt forhold til udbygningens art og omfang og kommunens bidrag til gennemførelsen af planen og forpligtelser efter aftalen. De omkostninger, som udbyggeren eller grundejeren skal bestynde skal stå i forhold til den belastning, som den aktuelle udbygning påfører kommunen.

Aftalen kan omfatte forudbetaling til kommunale tiltag, som er en forudsætning for gennemførelsen af planvedtagelsen.

§ 64 c. Sagsbehandling og offentlighed

Kommunen skal offentliggøre indledning af forhandling om en udbygningsaftale.

Såfremt et forhandlet forslag til udbygningsaftale bygger på kompetencen efter § 64 b andet og tredje stykke, skal forslaget lægges ud til offentlig eftersyn med 30 dages frist for bemærkninger.

Når en udbygningsaftale er indgået, skal den bekendtgøres offentligt.

Reglerne i første til tredje stykke gælder tilsvarende ved eventuelle ændringer i udbygningsaftalen.

Kommunen kan ikke indgå en bindende udbygningsaftale om et område, før arealplanen for området er vedtaget.

§ 64 d. Klage

Udbygningsaftaler kan ikke påklages.

§ 64 e. Forskrifter

Departementet kan udsende yderligere regler om krav til aftaleindgåelsen, typer af tiltag, som kan omfattes, herunder at nærmere angivne tiltag ikke kan indgå i aftalen, og om hvordan aftalevilkårene skal gennemføres.

4. Sverige

4.1 Baggrund

I Sverige har man, ligesom i Norge, været igennem en lang proces med udvalgsarbejde og udredninger, hvor behovet for revision af plan- og byggeloven (PBL) har været diskuteret. Der blev nedsat en komité i 2002, som skulle vurdere revisionsbehovet ud fra følgende målsætninger:

- Styrke PBL's rolle som instrument for en bæredygtig udvikling
- Udvikle PBL, så den kan udgøre et bedre grundlag for at sikre et godt miljø, boligbyggeri, erhvervsudvikling og handel
- Udvikle PBL, således at den understøtter mere effektive beslutningsprocesser, samtidig med at kravet om borgerinddragelse og retssikkerhed sikres og videreudvikles.

Baggrund for revisionsbehovet

Det er væsentligt at se den svenske PBL-revision i lyset af den tidligere revision af PBL, samt de nye krav til lovgivningen som EU-medlemskabet medfører (Miljøvurdering, Natura 2000, m.v.). Revisionen af PBL i 1987 gav kommunerne den centrale planmyndighed og indskrænkede statens indflydelse til at vedrøre nationale interesser. Det blev samtidig præciseret, at de nationale interesser også omfattede manglende koordinering på tværs af kommunegrænser, og planlægningssituationer, hvor der var klare nationale miljø- og sundhedsspørgsmål. For at sikre en fast procedure for, at kommunerne behandler disse spørgsmål, indførte man med PBL-revisionen i 1987 en obligatorisk oversigtsplan (svarer næsten til kommuneplanen), som skal revideres hver fjerde år.

Baggrunden for det nuværende arbejde med revision af PBL har bl.a. været at vurdere, hvordan man kan styrke oversigtsplanlægningen. Kun 75 % af kommunerne har en oversigtsplan. Mange kommuner reviderer ikke deres oversigtsplan, og der er en ringe kobling mellem oversigtsplanen og detailplanerne (svarer næsten til lokalplanerne). I den forbindelse har det været diskuteret, hvorvidt der er behov for stadsdelsplaner for at sikre en bedre sammenhæng mellem oversigtsplan og detailplan. Fra byggesektorens side har man bl.a. påpeget, at en bedre oversigtlig planlægning vil gøre det lettere at vurdere, hvorledes planforslag vil blive behandlet.

Endelig er tidsforbruget til planprocesserne blevet kritiseret. Som i Danmark er der sket et skift i retning af, at det er private bygherrer, der er drivkraften bag byudviklingen. Skiftet har i realiteten været mere markant i Sverige end i Danmark, da staten i Sverige har spillet en væsentlig rolle i forbindelse med boligbyggeriet i mange årtier. Plansystemet skulle dermed tilpasses en anden markedssituation, og kommunernes rolle i planprocessen skulle ses i lyset af denne situation.

En sidste væsentlig diskussion har omhandlet lokalplanernes rolle i den nuværende byomdannelse. Som i Danmark er en stigende del af byudviklingen i Sverige sket som byomdannelse og byfortætning. Det har medført vanskelige planprocesser, da man typisk skal tage langt flere hensyn og inddrage flere aktører ved byomdannelse i den eksisterende by, end ved byudvikling på bar mark.

Oftentimes har den komplekse plansituation medført, at man har detaljeret detailplanen yderligere for at sikre, at alle hensyn er taget, og at det er fuldstændig entydigt, hvad man kan give byggetilladelse til efterfølgende. Samtidig er den svenske planproduktion præget af, at de fleste lokalplaner udføres på baggrund af private bygherres ønske. Det tager ressourcer fra produktionen af andre lokalplaner.

Komitéen har afleveret en betænkning i oktober 2005. Betænkningen er i høring hos kommunerne indtil 15. februar 2006, hvorefter den vil overgå til politisk behandling, men det er usandsynligt, at der vil fremkomme nogle ændringer før slutningen af 2006 eller primo 2007.



Västra Hamnen, Malmö
Foto: Karsten Jørgensen

4.2 Det svenske plansystem i dag

I det svenske plansystem er detaljplanen (lokalplanen) den eneste bindende plan. Der findes ingen landsplanlægning og som sagt heller ingen regionplanlægning¹.

Kommunernes oversigtsplaner kan sammenlignes med de danske kommuneplaner, men adskiller sig både i formål og i dens formelle funktioner ifht. detaljplanlægningen. Oversigtsplanen bliver (som følge af 1987-reformen) set som en aftale mellem stat og kommune, hvor kommunen bl.a. skal redegøre for, hvordan man sikrer de nationale interesser. I nogle kommuner bruger man også oversigtsplanen som et aktivt redskab til at have dialog om visioner for kommunens udvikling og til at koordinere sektorinteresser.

En sidste - men væsentlig - forskel er, at detailplaner kan være i modstrid med oversigtsplanen på trods af, at arealanvendelsen defineres i oversigtsplanen. Oversigtsplanen har ingen rammer for lokalplanlægningen, men indeholder nogle mere generelle kort.

¹ I Stockholm-regionen er der dog en regionplan, men den er ikke sammenlignelig med de danske regionplaner, da den bl.a. ikke har en bindende arealdel.

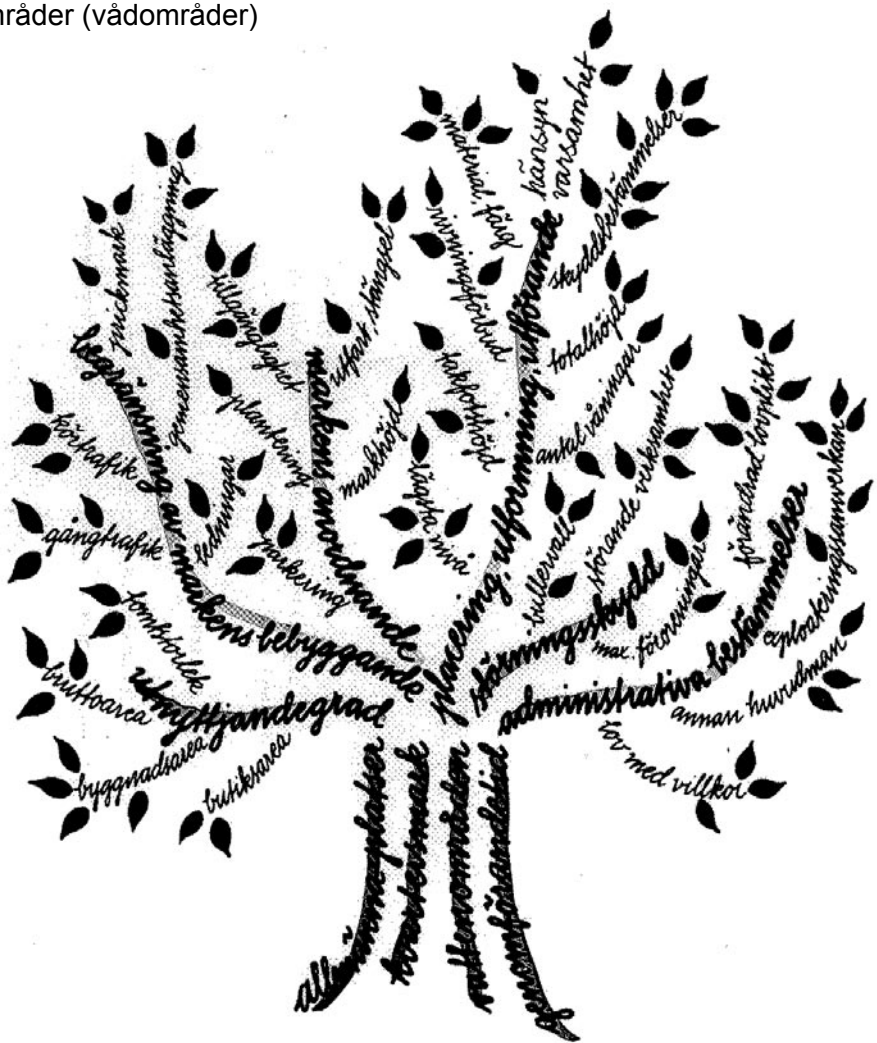
Man har ifølge PBL mulighed for at arbejde med områdebestemmelser som et bindeled mellem oversigtsplanen og detailplanen, eller som et bindeled mellem oversigtsplanen og byggesagsbehandlingen, men redskabet anvendes sjældent. Man anvender i høj grad detailplanerne til at regulere byudviklingen og skabe et planmæssigt grundlag for byggesagsbehandlingen.

Detailplanerne er til gengæld ofte langt mere detaljerede end de danske lokalplaner². I Sverige udarbejdes de fleste detailplaner på baggrund af, at en bygherre henvender sig til kommunen for at få udarbejdet en detailplan til et projekt. Kommunen tager et gebyr for at udarbejde lokalplanen, men de kan altid modsætte sig at lave detailplanen, da de har planmonopol. De behøver ikke at argumentere på baggrund af oversigtsplanen, men kan også begrunde afslaget med tidspres eller lignende.

I de svenske detailplaner skelner man ikke mellem planens principper og de bebyggelsesregulerende bestemmelser. Planen kan ikke fraviges, uden at der udarbejdes en ny plan.

Detailplanerne skal som minimum, ifølge PBL, behandle:

- hvad der er alment areal (kommunalt areal)
- hvad der er kvartersmark (privat areal)
- hvad der er vattenområder (vådområder)
- gennemførelsetid



Bestemmelsestræet

Grenene i trækrønen viser den store valgfrihed til efter behov at kunne lade en eller flere detailbestemmelser vokse ud som kviste eller blade. Stammen består af de bestemmelser som er obligatoriske.

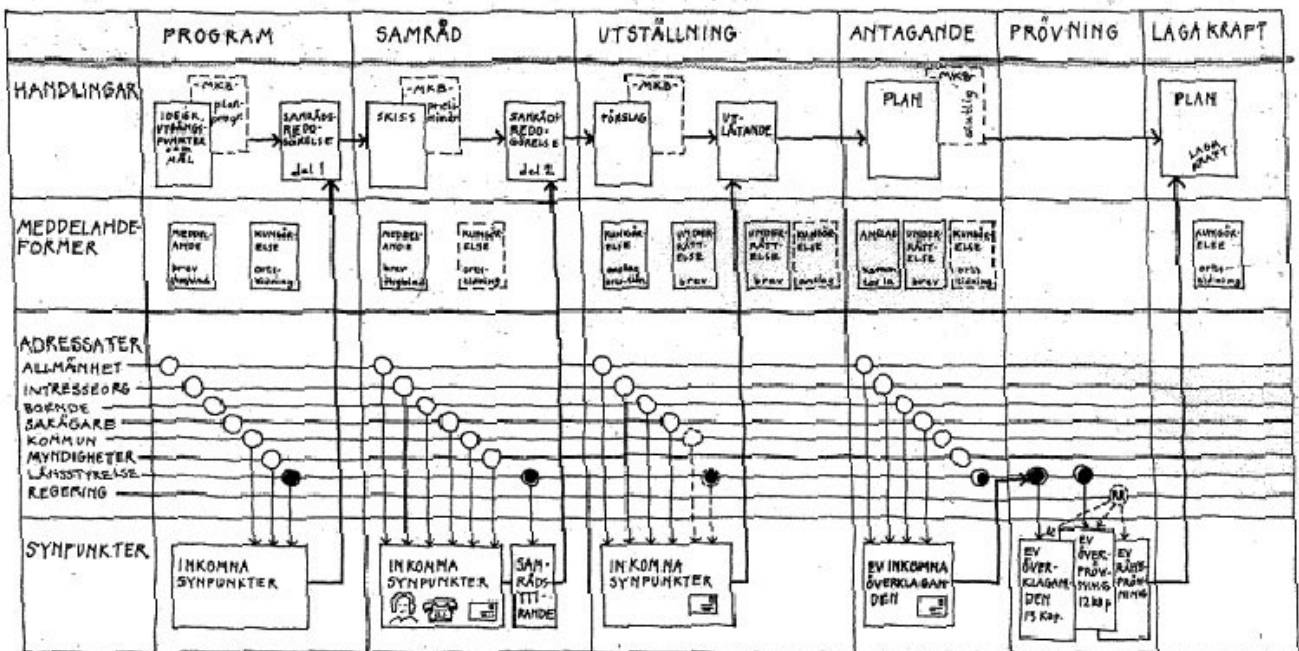
² Endelig findes der en sidste type lokalplan, nemlig en fastighedsplan. Denne anvendes, hvis der er behov for regulering af ejendomsgrænser.

Det er i PBL defineret, hvilke emner en detailplan kan regulere, og emnekataloget svarer i store træk til, hvad der kan reguleres gennem en dansk lokalplan.

Detailplanernes detaljeringsgrad skal ses i lyset af deres funktion. Ganske ofte er detailplanen nemlig samtidig et redskab, der danner grundlag for – eller skal ses i sammenhæng med – en økonomisk aftale mellem kommune og bygherre om vilkår i forbindelse med udbygning af et område (kaldet en exploateringsaftale, se senere). Dette medfører i praksis mange "frimærkeplaner", da de kun fokuserer på det, der umiddelbart skal udbygges.

Detailplanerne skal bl.a. redegøre for arealanvendelsen, fordelt på kvartersmark (det er privat) og alment areal (kommunalt). Denne skelnen er historisk, og skyldes blandt andet, at der i Sverige er en tradition for, at kommunen skal opkøbe areal, som defineres som offentligt tilgængeligt, dvs. veje, parker, pladser, offentlige stier, byrum, m.v. Derfor skal det præcist defineres i detailplanen, hvad der er offentligt og privat areal. Der skal redegøres for, hvis der er en exploateringsaftale, der vedtages sammen med detailplanen, hvilket skal beskrives i forbindelse med redegørelsen for gennemførelsen af detailplanen.

I en detailplan skal der angives en tidshorizont på planens gennemførelse mellem 5-15 år. I denne tidsperiode garanteres bygherren den byggeret, som detailplanen medfører. Man kan angive forskellige gennemførsels-tidsperioder i detailplanen og dermed bruge det til at sikre en etapedeling af byudviklingen. Efter tidsperioden er detailplanen fortsat gældende, indtil man udarbejder en ny. Kommunen har (først) efter udløbet af tidsperioden mulighed for at ændre detailplanen.



Man skelner i PBL mellem to typer af detailplaner: Enkle og normale. Det normale detailplanforløb er en proces, der består af:

Programfase, hvor der skal redegøres for ideer, baggrund og mål med detailplanarbejdet. Der skal evt. også redegøres for miljøvurderingsbehovet. Formålet med denne tidlige fase er at sikre

tidlig inddragelse af berørte parter. Programmet offentliggøres, og der indhentes synspunkter på programmet. På baggrund af dette laves en redegørelse, som danner grundlag for næste fase.

Samrådsfase, hvor der udarbejdes en detailplanskitse og en foreløbig miljøvurdering. Denne del skal ligeledes i offentlig høring, og de synspunkter, der indkommer til skitsen, behandles i en redegørelse, som danner grundlag for næste fase.

Udstillingsfase, hvor detailplanforslaget udstilles med miljøvurdering, hvis denne er nødvendig. Også denne fase danner grundlag for en offentlig høring, og de indkomne synspunkter på forslaget behandles og fremlægges med forslaget til politisk behandling.

Det enkle detaljplanforløb kan gennemføres, når der er tale om et enkelt byggeri, som ikke er i modstrid med oversigtsplanen, og som ikke har almenhedens interesse. Processen er i dette forløb langt kortere end i det normale forløb, idet man ikke skal udarbejde et program og heller ikke gennemføre en udstillingsfase. Dette forudsætter også, at man har en opdateret og godkendt oversigtsplan.

Den svenske lovgivning medfører, at man i praksis har to eller tre høringsfaser. Loven stiller et 3-ugers minimumskrav til udstillingsfasens høringsperiode, men beskriver også krav til processens faser og hvilke forhold, der skal oplyses om og redegøres for i disse. I praksis er der sket et skift, således at man i dag i langt højere grad lægger vægt på samråd, frem for på udstillingen.

En klar forskel mellem den svenske og danske lov er, at svenske borgerne og berørte parter inddrages tidligt, hvor det er politikerne, der inddrages tidligt i den danske lokalplanproces. Men den svenske proces betyder også, at der netop i praksis bliver flere høringsperioder.

Den politiske beslutningsproces adskiller sig også ved, at de svenske detailplaner kan vedtages af *kommunfullmäktige* (kommunalbestyrelsen) ved delegation, men ellers vedtages i det politiske udvalg, dvs. ikke i øverste politiske beslutningsorgan.

4.3 Gennemførelse af detailplaner - eksisterende regler

I de senere år er der sket en stramning af den offentlige økonomi i Sverige. Den statslige støtte til boligbyggeri er næsten afviklet, og kommunernes tradition for at eje meget jord til byudviklingsformål er reduceret væsentligt. Det betyder, at grænsen mellem, hvad der skal udføres i offentligt og i privat regi, ændrer sig, og flere tiltag overføres til den private sektor.

Ved samarbejde mellem kommunen og private developere om udbygning arbejdes med såkaldte gennemførelsesaftaler. Hvor der er tale om privat ejet jord, kaldes aftalerne for *exploateringsaftaler*, mens der i forbindelse med offentligt ejet jord tales om markanvisningsaftaler.

Exploateringsaftaler

Exploateringsaftaler er ikke reguleret gennem plan- og byggeloven (PBL). Der er tale om privatretlige aftaler, som supplerer indholdet i detailplanen.

Kommunens forhandlingsposition i denne type aftaler hænger sammen med det kommunale planmonopol med hensyn til indholdet i en detailplan, men også med hensyn til, hvornår kommunen ønsker at tilvejebringe en detailplan. Exploateringsaftaler indgås, inden kommunen vedtager detailplanen, men gøres betingede af, at kommunen vedtager detailplanen.

I aftalen kan ske en præcisering af bebyggelsens udformning, tidsfølgen for realisering, ejendomsregulering, økonomisk regulering mellem parterne m.v.

Det kan f.eks. dreje sig om, at bygherren overdrager arealer til almene veje og pladser til kommunen. Der kan være tale om bestemmelser, som detaljerer indholdet i detailplanen, og der kan fastsættes bestemmelser om, hvorvidt boligerne skal etableres som ejerboliger, lejeboliger eller *bostädsrätt* (en hybrid mellem ejer- og lejelejlighed). Der kan i den forbindelse laves bestemmelser om, at en vis del af lejlighederne skal være til rådighed for den kommunale boliganvisning.

Der kan også være bestemmelser, som regulerer forholdene i løbet af byggeperioden, f.eks. trafikale spørgsmål, beskyttelse af vegetation, samt bestemmelser om hurtigere fuldførelse af byggeriet, end det er muligt at regulere i detailplanen.

På grund af kommunernes planmonopol kan en bygherre føle sig presset til at indgå en *exploateringsaftale*. Kommunerne skal imidlertid efter regler, som gælder for den offentlige forvaltning, være "saglige og upartiske" i overensstemmelse med det såkaldte objektivitetsprincip.

Kommunen skal således have en konsekvent holdning til indgåelse af *exploateringsaftaler*, uanset hvem der ejer de relevante ejendomme. Kommunen må ikke fremtvinge vilkår, som går ud over, hvad kommunen kunne have opnået ved anvendelse af eksisterende, offentlig retslig lovgivning.

Markanvisningsaftaler

Hvor det er kommunen, som ejer jorden, arbejdes med *markanvisningsaftaler*, der indgås i forbindelse med kommunens salg af jorden til bygherren. Aftalen indeholder de vilkår, som kommunen og bygherren forudsættes at opfylde i forbindelse med udbygningen.

Når kommunen ejer jorden, er der ikke den samme tætte forbindelse mellem detailplanen og indgåelsen af en aftale. En markanvisningsaftale kan derfor indgås såvel før som efter tilvejebringelse af en detailplan.

De krav, som kommunen kan stille til en bygherre i en markanvisningsaftale, er ikke underkastet de samme juridiske begrænsninger, som gælder ved en *exploateringsaftale*. Kommunen er sælger af jord, og det er et forhandlingsspørgsmål, hvad bygherren vil betale i penge eller andre vilkår. Det forudsættes dog, at kommunen ikke sammenblander sin rolle som grundejer med sin rolle som planlægningsmyndighed.

Ejendomsregulering

Endelig kan man i områder, hvor der er tilvejebragt en detailplan, ifølge plan- og byggeloven udarbejde en *fastighedsplan* (ejendomsplan), som kan regulere ejendomsinddeling, lokalisering af fællesanlæg, servitutter m.v. En særlig lov om, *fastighedsbildning* (ejendomsopførelse) anvendes til at sikre gennemførelsen af ejendomsreguleringer.

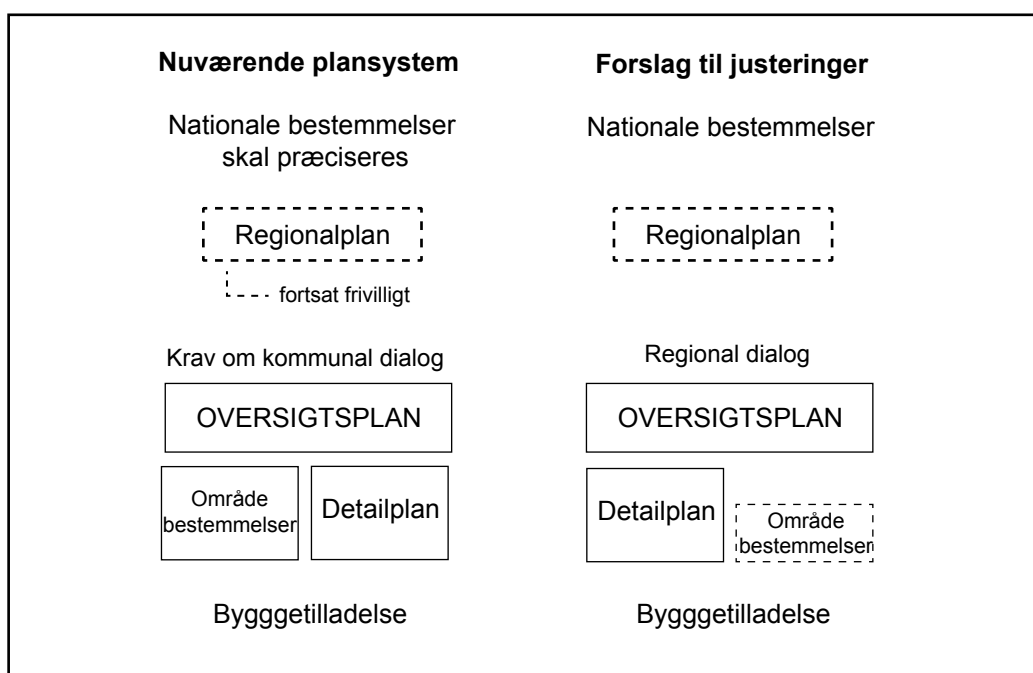
Fastighedsplanen må ikke stride mod detailplanen. Når der er tilvejebragt en fastighedsplan, må der ikke gives byggetilladelse til projekter, som strider mod den nye ejendomsinddeling.

Fastighedsplanen giver endvidere en ejer mulighed for tvangserhvervelse af *kvartersmark* fra en anden ejer. Dette sker gennem anvendelse af bestemmelserne i *fastighedsloven*. Efter disse regler kan den person, som ejer den største andel af den nye ejendom tvangskøbe de øvrige ejere ud. Opgørelsen kan ske efter størrelsen på grundene, men hvor der er tale om nogenlunde lige store delejendomme, skal det ske efter ejendomsdelenes værdi.

4.4 Forslag til lovændringer

Det er få ændringer, som foreslås i den svenske plan- og byggelov. Generelt er målet om at styrke oversigtsplanlægningen blevet tillagt stor vægt. Den væsentlige ændring er, at der åbnes for mulighed for delvis område-baseret revision af oversigtsplanen eller tematiske revisioner. Samtidig foreslår man, at der skal være en bedre kobling mellem oversigtsplanen og de overordnede regionale og nationale målsætninger.

Det foreslås også, at de nationale krav beskrives langt tydeligere end på nuværende tidspunkt, for netop at gøre det klart, hvad statens forventninger er i forbindelse med kommunernes oversigtsplanlægning.



Mere generelle detailplaner

Der har udviklet sig en praksis i de svenske kommuner, hvor man anvender uformelle planprogrammer/stadsdelplaner (en plan for et større område end man typisk laver detailplaner for) til at redegøre for målsætningerne for udviklingen af et byområde. De kan sammenlignes med rammelokalplaner, hvori også strukturelle forhold fastlægges (bortset fra at de ikke er bindende/ikke vedtages). Derefter udarbejder man så detailplaner for enkeltområder.

I loven er der intet til hinder for, at man fortsætter denne praksis, men for at styrke dialogen om denne type planer for et større område foreslås det, at de gennemføres som detailplaner, frem for som uformelle planer. Behovet for at stramme op på denne praksis skyldes bl.a., at kommunerne anvender de uformelle planer som en del af de formelle detailplan-processer, nemlig som erstatning for programmet. Derved bliver det uklart, hvad man diskuterer, og hvornår man reelt er i en formel beslutningsproces.

Det foreslås generelt, at kommunerne bruger detailplan-redskabet til at lave mere strukturelle detailplaner, frem for de meget detaljerede detailplaner. Dette skal ses i sammenhæng med, at

man foreslår, at de detaljerede bestemmelser vedr. bebyggelsens udformning først skal fastlægges senere i processen, enten i en uddybende detailplan eller i forbindelse med *bygglov* (en tidlig byggetilladelse). Det foreslås dermed også, at man skal kunne ændre detailplanen i løbet af gennemførelsestiden, via en uddybning eller et tillæg, hvor man detaljerer de krav, man vil stille til bebyggelsens udformning.

Endeligt stiller man krav om, at beskrivelserne vedr. gennemførelse skal forbedres.

Bæredygtighed og miljø i detailplanerne

Som i Danmark har kommunerne fremført et ønske om, at kunne regulere flere forhold vedrørende miljø, energi, helse og tilgængelighed i detailplanerne.

Dette er blevet behandlet grundigt i udvalgsarbejdet, bl.a. med en analyse fra Boverket, og man har konkluderet, at man ikke mener, det vil være fornuftigt at regulere flere af denne type forhold i detailplanen, end man kan med den nuværende lovgivning. I dag skal man redegøre for vandområder (søer, vådområder, friluftsbad, lystbådehavne, m.v.) i detailplaner. Man kan også allerede i dag indføre bestemmelser i detailplanen om, at forudsætninger for byggetilladelse er visse anlæg, som man selv eller i fællesskab skal anlægge. Disse anlæg kan være infrastruktur som vand, spildevand, energi og trafik. Det overvejes også, om at man skal kunne stille yderligere krav til denne infrastruktur, af hensyn til kvaliteten af området. Men som i Danmark har det været en central diskussion at få overvejet, hvad der er fornuftigt at regulere i en detailplan, og hvad der bør overlades til anden lovgivning.

I PBL er der dog en indledende beskrivelse af, hvilke almene interesser man skal tage hensyn til i forbindelse med planlægning og lokalisering af bebyggelse, og her er miljøforhold blevet uddybet. Det forventes bl.a., at man skal tage hensyn til energi- og vandhusholdningen.

Man har derimod foreslået at ændre på detailplankravet, således at det stemmer overens med de krav, der stilles i EU-direktivet om miljøvurdering. Når der er krav om miljøvurdering, bør der derfor også være krav om detailplan.

Styrket byggesagsbehandling

Man foreslår, at man skal lægge mere af arbejdet med vurdering over i byggesagsbehandlingen, og dermed styrke denne. Som nævnt i det ovenstående, skyldes det især ønsket om at fremme de mindre detaljerede detailplaner. Forhold, som man indtil nu har reguleret i detailplanen, foreslår man at sikre i forbindelse med byggetilladelsen.

I Sverige er byggelovgivningen præget af funktionskrav, frem for normer. Det vil sige, at den vurdering, som man ønsker i forbindelse med byggesagsbehandlingen, også vil være præget af helhedsvurderingen. Det er dog uklart, om man har redskaberne til at foretage denne helhedsvurdering. Det har været et stort kritikpunkt i forbindelse med forslagene til lovændringer.

Kilder:

Boverket: Regelverk för hushållning, planering och byggande, Regelverk, 2004
Kalbro, Thomas: Markexploatering – juridik, ekonomi, teknik och organisation, Norstedts Juridik AB
Københavns kommune og Malmø kommune: Nye planer for STAD og BY, maj 2004
Malmö Stadsbyggnadskontor: Planer & strategier för Västra Hamnen, , 2005
www.regeringen.se/sb/d/108 SOU:77 (PBL komiteens sammenfatning)

5. England

5.1 Baggrund

England har de sidste 6-7 år været igennem en proces, som er resulteret i så væsentlige ændringer af plansystemet, at der kan tales om en planreform og et nyt plansystem.

Baggrunden for processen var bred enighed om en række problemer:

- Planprocessen var for langsom. De lokale planer kunne være 8 –10 år undervejs og var forældede, inden de blev vedtaget, bl.a. på grund af langvarige høringsprocesser.
- Resultatet af planlægningen var for dårligt, og der er behov for et mere strategisk indspil.
- Beslutningerne om de store infrastrukturprojekter (bl.a. en ny terminalbygning ved Heathrow lufthavn) tog alt for lang tid, hvilket især skyldtes den offentlige debat i forbindelse med de høringer, der var tilknyttet planprocessen.
- Den statslige planlægning (National Planning Policy Guidance – PPG) er for detaljeret og til tider modstridende.
- Systemet med plantilladelser er kompliceret.
- Der mangler byggemuligheder for nye boliger – specielt omkring London.
- Der er store regionale forskelle, som bør afspejles i planerne. Planlægning skal bidrage til at sikre udvikling, også i stagnationsområderne.

En række private investorer og bygherrer pressede på og ønskede lettere og hurtigere planprocesser. Fra regeringens side havde man desuden et stærkt ønske om at reformere flere dele af den offentlige sektor, herunder at modernisere den lokale forvaltning.

Samtidig har det været centralt at få sat fokus på de nødvendige redskaber til at sikre udvikling i England. Som i Danmark var den ulige udvikling af landet blevet et centralt tema, og planlægning blev set som et redskab, der kunne bidrage til at sikre udvikling, også i stagnationsområderne. Endelig har det været et meget vigtigt mål at sikre areal til flere boliger. Derfor var det også væsentligt at sikre, at plansystemet kunne være med til at opfylde regeringens målsætninger på dette område.

Regeringen udarbejdede et *Green Paper on Planning*, som belyste problemer og muligheder i det engelske plansystem. Papiret blev offentliggjort i december 2001, og man havde en offentlig debat frem til 2002. Indledningsvis blev det hævdet, at der var behov for en fundamental reform af plansystemet, men den efterfølgende reform har vist, at det ikke nødvendigvis var en fundamental reform der var behov for, men i lige så høj grad en anden plankultur og nye nationale policies.

5.2 Det tidligere engelske plansystem

Det engelske plansystem adskiller sig væsentligt fra det danske, både før og nu. Det tidligere engelske plansystem var et hierarkisk plansystem. Den nationale politik beskrives i nationale *Planning Policy Guidance (PPG)* ud fra en række emner: PPG'erne indeholder dels generelle retningslinier for, hvordan de lokale myndigheder skal planlægge og behandle politiske emner, dels retningslinier for de lokale myndigheders administration af plantilladelser. Desuden udarbejder de regionale statskontorer i samarbejde med de lokale myndigheder, "*Regional Planning Guidance*", der indeholder generelle politikformuleringer for en række emner.

På lokalt niveau var der to forskellige strukturer: Et enstrengt system for de store byer med Unitary Councils og et 2-strengt system med Country Councils og District Councils for de mindre byer. De lokale myndigheder (Unitary Councils) omkring de store byer laver *Unitary Development Plans*, der ligner vores kommuneplaner med bestemmelser og en detaljeret politik for en række emner i byerne og det åbne land. Planen indeholder desuden "Development control policy statements" for emner som boligudvidelse, standarder for boligområder, butiksservice, tankstationer, mv.

I landområderne er der et 2-strengt system, hvor the *Country Counties* (svarende til mindre amter) udarbejder *structure plans*. Prognoser og analyser blev typisk gennemført i forbindelse med disse *structure plans*. Kommunerne lavede *local plans* (svarende mere til kommuneplaner), hvor politikker og principper for arealanvendelse blev fastlagt.

Der er ingen plantype, der svarer til de danske lokalplaner. Det kræver en "plantilladelse" at gå i gang med et bygge- eller anlægsarbejde. Det er de lokale myndigheder, der giver plantilladelsen med udgangspunkt i deres planlægning og de statslige PPG'er. *Planning permissions* er derfor målrettet et konkret byggeri eller ombygninger, og samtidig er selv meget små byggesager omfattet af krav om *planning permission*. En ansøgning om plantilladelse skal offentliggøres, inden tilladelsen gives. Det sker med opslag i lokalområdet, på kommunens hjemmeside mv. En plantilladelse gælder i fem år eller en anden aftalt periode.

I England har man en større tradition for at sikre en bygherres rettigheder. Derfor kan man appellere, hvis man får afslag på sin ansøgning. En uafhængig inspektør afgør appelsagerne på baggrund af en til tider omfattende skriftlig og mundtlig høring. Udgangspunktet for afgørelserne er indholdet i PPG'erne og formuleringerne i de lokale planer. I praksis betyder dette, at *planning permissions* er ressourcekrævende i de lokale forvaltninger.

Green Paper on Planning identificerede en række problemer i dette plansystem. Et af de mere generelle - men væsentlige - problemer var, at det ikke var et udviklingsorienteret plansystem. Samtidig var det ofte uoverskueligt at finde ud af, hvad der var de gældende bestemmelser for et konkret område. Det skyldtes både, at planerne ikke blev revideret, men også at det var uklart, hvilken rolle de forskellige bestemmelser fra nationalt, regionalt og lokalt niveau havde i forhold til hinanden. I nogle tilfælde forelå der PPG'er og planer, som var i direkte modstrid med hinanden.

Derudover blev planprocedurerne kritiseret for at være omstændelige. I England har man en planprocedure, hvor uvildige *Planning Inspectors* (statsligt ansatte) fungerer som en tredje part i høringsprocesserne. Når en plan sendes i høring, er det *Planning Inspectors*, der forestår høringsperioden, foretager en uvildig vurdering af planforslaget og samler op på de indsigelser, der kommer til planen. Derefter vurderer inspektøren, om planen skal gå videre eller bør revideres af kommunen, hvilket ofte medfører langvarige høringsprocedurer. Desuden kan indholdet påklages. Det er også *Planning inspectors*, der tager sig af disse klagesager.

I forbindelse med *Green Paper on Planning* blev det påpeget, at der var meget fokus på borgerinddragelse, men alligevel en meget begrænset involvering. Det skyldtes bl.a. de komplekse procedurer, men også en oplevelse af, at det kræver indsigt og viden at deltage i planprocesserne. Endeligt blev det påpeget, at der var et væsentligt behov for et kvalitetsløft i de lokale forvaltninger, som både var præget af ressourcemangel og manglende uddannelse inden for planlægning.

Man kan ikke forstå det engelske plansystem uden at forstå forholdet mellem stat og kommune. Kommunerne inddriver ikke skat i nævneværdigt omfang. Staten inddriver skat og fordeler de økonomiske midler. Der er med andre ord ikke det udstrakte kommunale selvstyre, som man kender i Danmark. Og dette forhold er der ikke blevet ændret på i det nye plansystem. Dette forhold

mellem stat og kommune er en væsentlig forudsætning for, at statens initiativer og vejledninger i sidste ende har en effekt overfor kommunerne. Staten har længe ført en stram overvågning af, hvorvidt kommunerne lever op til de nationale målsætninger, f.eks. om at 60 % af de nye boliger skal bygges på *brownfield sites* (byomdannelsesarealer). Man bruger i udstrakt grad økonomiske incitamenter til at sikre, at både kommuner og bygherrer lever op til de nationale mål. F.eks. giver man kommunerne yderligere tilskud, hvis de lever op til statens mål, og man giver skattelettelser til bygherrer, der sikrer jordrensning i forbindelse med udvikling af byomdannelsesområder.

5.3 Det nye engelske plansystem

Som nævnt indledningsvis var målet en større reform, men den blev ikke så omfattende som først antaget. Efter debatten om *Green Paper on Planning* blev et nyt plansystem vedtaget i 2004 og 2005. Staten imødekom en del af den kritik, der blev fremført under debatten, bl.a. at indskrænke høringsprocedurerne og at undtage store infrastrukturprojekter fra planprocedurerne.

Målsætningerne med revisionen af systemet var:

- At skabe et mere enkelt og overskueligt plansystem.
- At sikre et plansystem hvor der er større forudsigelighed.
- At sikre en mere strategisk og proaktiv planlægning.
- At sikre et plansystem, der ville være med til at sikre en bæredygtig udvikling, miljømæssigt og økonomisk.

De væsentlige ændringer består i:

- Rækken af PPG'er ændres til *Planning Policy Statements*. og opdeles i en generel politik-del og en konkret del rettet mod de lokale myndigheders behandling af plantilladelser.
- Systemet med *Regional Planning Guidance (RGP)* erstattes af *Regional Spatial Strategies (RSS)*, der skal sikre, at planlægningen understøtter målet om vækst og udvikling på et bæredygtigt grundlag. Den skal derfor også indeholde en *Spatial development strategy*, som skal forstås som den formelle ramme for kommunernes *Local development frameworks* (se herunder). Den udarbejdes af et regionalt organ, der indtil videre ikke har et politisk ophæng.
- Planlægningen på lokalt niveau: *development plans* og *local plans* erstattes med nye plantyper:
Local development frameworks, udarbejdes af de lokale myndigheder og består af en række dokumenter, hvoraf nogle er frivillige og andre obligatoriske:
Development plan med følgende dokumenter:
 - *A core strategy*, som er den overordnede strategi for områdets udvikling.
 - *A proposal Map*, som består af konkrete forslag på kort, af hvor og hvordan udviklingen skal ske.
 - *Site Specific Allocations* placering af forskellige funktioner.
 - *Area actions plans*, som er konkrete handlingsplaner for områder, hvilket både kan omfatte byudvikling, omdannelse eller bevaring (frivillig).
 - *Other Development Plan Documents*, f.eks. temadokumenter for boliger eller detailhandel (frivillig).

Local development frameworks består desuden af:

- *Local development scheme*, som er en køreplan for planprocessen og involvering i denne.
- *Statement of community involvement* som beskriver, hvordan man vil involvere borgere, interesseorganisationer og virksomheder.
- *Annual Monitoring Report*.
- *Supplementary Planning Documents* (frivillig).
- *Local Development Orders and Simplified Planning Zones* (frivillig).

Local development schemes skal udarbejdes hvert 3. år og skal vurdere, hvilke planer der er behov for, hvem der bør deltage, i hvilket omfang der er behov for samarbejde med andre kommuner eller aktører og endelig en tidsplan for processen. Denne køreplan skal afstemmes med kommunens *Statement of community involvement*, men også fremsendes i kopi til statens planlægningsmyndighed til kontrol.

Basalt set, har englænderne sat større fokus på at gøre planlægningen mere strategisk og udviklingsorienteret på nationalt, regionalt og lokalt niveau. Det lokale niveau er desuden blevet mere handlingsorienteret i en erkendelse af, at man på dette niveau skal nå hurtigt fra mål til handling.

Kritikere hævder, at systemet stadig er komplekst, bl.a. har man fastholdt planlægning for nogle forhold på det amtslige niveau, herunder planlægning for transport og råstoffer.

Samtidig har kritikerne påpeget, at blandingen af formelle og uformelle dokumenter i *Local development frameworks* gør det uklart, hvilken status de enkelte dokumenter har, og hvad man derfor debatterer og vedtager.

5.4 Plankulturen i fokus

Udover de lovgivningsmæssige ændringer, har staten sat en omfattende indsats i gang for at ændre plankulturen. Der er en udbredt erkendelse af, at lovgivning alene ikke er nok til at sikre de ændringer, man ønsker. Der er behov for en bred vifte af initiativer til at sikre, at planlægningen fremover kan anvendes som et strategisk og progressivt værktøj.

Derfor har man afsat store midler fra statslig side til at sikre en ændring af plankulturen. Baggrunden for prioritering af midlerne har været *Green Paper on Planning* og de problemer, som her blev identificeret.

Målet med initiativerne "*Culture change in planning*" er:

- At gøre planlægning spændende, kreativ, proaktiv og positiv.
- At sikre at planlægning bruges til at udvikle fælles visioner og strategier.
- At skabe et planstyret system med fokus på implementering.
- At sikre en planproces der engagerer og involverer, også i prioritering og valg.
- At forbedre kvaliteten af planforslag.
- At sikre, at ændringen i plankultur kommunikerer til borgere, interesseorganisationer og virksomheder.

Viften af initiativer er samlet under tre hovedindsats-områder:

- *Mainstreaming planning*
 - Ændre synet på planlægning, fra regulering til et koordinerende rammesystem.
 - Sikre bedre policy integration, både nationalt, regionalt og lokalt.
 - Sikre at planlægning ses som redskabet til at sikre bæredygtighed og fremdrift, og at denne vision deles af kommunerne.
 - Sikre bredt ejerskab.
- *Creating a sense of place, empowerment and community*
 - Nye demonstrationsprojekter for at vise hvad man kan opnå og vise best practice.
 - Lave kurser og good practice vejledning.
- *Education, training and skills*
 - Identificere hvor og hvilken viden, der mangler og overvåge behovet.
 - Uddannelse og kurser.
 - Uddannelse af lokalpolitikere.
 - Skabe nye redskaber.

Der er afsat ressourcer til:

- Planlægningskurser for kommunalt ansatte.
- Støtte til studerende der vil studere planlægning.
- Støtte til planlægningsrådgivning og e-planning.
- Skabe en ny plan-portal.
- Skabe et nationalt planforum, hvor interesseorganisationer og bygherrer kan få indsigt i nationale målsætninger, lovgivninger og redskaber.
- Nedsættelse af et planrådgivningsteam, der kan bistå i mindre kommuner.
- En årlig pris til god planlægning.

Disse initiativer er iværksat. En række af dem vil fortsætte de næste fem år, andre længere.

5.5 Planning obligations - planlægningsforpligtelser

Bestemmelser om *planning obligations* blev indført i den engelske planlov i 1990. Bestemmelserne medvirker til at begrænse offentlige merudgifter i forbindelse med udbygningsprojekter og anvendes ofte, hvilket ifølge Richard Blyth fra Regional and Development Plans Branch, Office of the Deputy Prime Minister (ODPM), hænger sammen med kommunernes stramme økonomi.

Planning obligations er aftaler mellem developere og de offentlige myndigheder, som nedfældes i servitutter, som følger med ved et eventuelt videre salg. Aftalerne hænger sammen med *planning permissions* – planlægningstilladelser – og der er regler om offentliggørelse af aftalerne.

Der er ikke efter de gældende regler tale om en skat. Der har været en debat om ajourføring af reglerne bl.a. på baggrund af en rapport fra "Kate Barker udvalget" fra 2004. Her overvejes der en nærmere afgrænsning af, hvad der kan omfattes af en *planning obligation*. I rapporten overvejes yderligere, om der skal indføres faste tariffer i forbindelse med *planning obligations* – tariffer, som i højere grad vil kunne tolkes som en beskatning (en afgift i forhold til det nybyggede etageareal eller antallet af lejligheder eller i forhold til den samlede udviklingsværdi).

ODPM, som er ansvarlig for planloven, udsendte imidlertid i juli 2005 et cirkulære, som fortolker og uddyber, hvorledes planlovens gældende regler om *planning obligations* skal fortolkes.

Det er ved årsskiftet 2005/06 usikkert om, eller i hvilket omfang, der vil komme ændrede regler, hvilket i givet fald vil forudsætte lovændringer.

Principperne for anvendelse af *planning obligations*

Planning obligations er privatretlige forhandlede aftaler anvendt i forbindelse med *planning applications* (ansøgninger) og *planning permissions*. Planning obligations indgås normalt mellem en lokal planlægningsmyndighed og en grundejer/bygherre, men kan også bestå af ensidige forpligtelser eller tilsagn fra bygherrens side.

Planning obligations anvendes, når myndighedernes mål om at fremme en bæredygtig udvikling – socialt, miljømæssigt og økonomisk - ikke umiddelbart kan ske gennem myndighedernes behandling af en *planning application*.

Der er ingen fastslåede regler om, hvilke typer eller størrelser af udvikling, *planning obligations* kan anvendes i forbindelse med, men følgende kriterier skal være opfyldt:

1. Projektet skal være relevant i en planlægningsmæssig sammenhæng.
2. Det skal være nødvendigt at justere projektet for at gøre det planlægningsmæssigt acceptabelt.
3. Betingelserne skal være knyttet direkte til projektet.
4. Betingelserne skal i skala og art være fornuftige i forhold til det foreslåede projekt, og
5. Projektet skal være fornuftigt i alle andre sammenhænge.

Der må omvendt ikke være tale om, at en bygherre kan betale sig til en tilladelse til et uacceptabelt projekt, og *planning obligations* må ikke anvendes som en form for skatteopkrævning.

Formålet med en *planning obligation* er således at sikre, hvad der fra et planlægningsmæssigt synspunkt er nødvendigt for at bringe projektet i overensstemmelse med den fra lokal, regional eller national side formulerede politik for en bæredygtig udvikling.

Planning obligations skal også være direkte relaterede til den foreslåede udvikling, og det forudsættes, at der er en funktionel og geografisk sammenhæng mellem projektet og bygherrens ydelse.

Eksempler på *planning obligations*

Det er et boligpolitisk mål at sikre en andel af billigt boligbyggeri i boligområder og i blandede bolig- og erhvervsområder. Det forudsættes, at de lokale behov for billigt boligbyggeri identificeres, og at der opstilles forudsætninger for det billige boligbyggeris andel i kommende byggerier. *Planning obligations* kan i forbindelse med konkrete projekter anvendes til at sikre dette.

Et andet hovedområde for anvendelse af *planning obligations* er projektets forhold til områdets infrastruktur og tilgængeligheden til offentlig transport. Det må forventes, at en bygherre betaler for den infrastruktur, som er en forudsætning for projektet. Der skal være en direkte sammenhæng mellem projektet og bygherrens etablering af eller betaling for infrastrukturanlæg.

Der kan også være tilfælde, hvor såvel bygherren som kommunen/byområdet har glæde af den udbyggede infrastruktur, og der må her forventes en deling af udgifterne, således at en del af udgifterne betales af offentlige myndigheder. Der tales ikke alene om trafik anlæg, men også om, at *planning obligations* kan anvendes til at sikre en forbedret offentlig transport. Infrastrukturanlæg, som kan indgå i *planning obligations*, kan også omfatte lokaler til skoler, hvis projektet medfører et behov for skoleudbygning, som ellers ikke ville have forekommet.

Et tredje anvendelsesområde for *planning obligations* er kompensation for tab eller ulemper forårsaget af projektet. Det kan være erstatning for genplacering af eller istandsættelse af forhold, som påvirkes af projektet. Der kan f.eks. være tale om en økonomisk kompensation for tabet af et åbent areal. Der kan også være tale om genskabelse af et andet areal med en stor biodiversitet. Det er ikke en forudsætning, at der er tale om en nøjagtig erstatning, men der skal være en sammenhæng mellem, hvad der forsvinder, og hvad skal genskabes.

Et fjerde anvendelsesområde er i forbindelse med udviklingsprojekter, som ligger spredt over et byområde, og hvor det enkelte projekt ikke i sig selv udløser et behov for nye infrastrukturanlæg, åbne arealer osv., men hvor summen af de enkelte projekter gør. I disse tilfælde kan *planning obligations* anvendes til at sikre, at de enkelte bygherrer leverer et økonomisk bidrag til gennemførelse af sådanne anlæg.

Kilder:

Office of the Deputy Prime Minister: *The Planning System – General Principles*, 2005

Office of the Deputy Prime Minister: *Planning Obligations, OPDM Circular 05/2005*

Office of the Deputy Prime Minister: *Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development*

www.planningportal.gov.uk/uploads/ldf/ldfguide.html

Bilag – Den engelske planlovs paragraf 106 og 106 A og 106 B

106. Planlægningsforpligtelser

- 1) Enhver med interesse i en ejendom, der omfattes af en lokal planlægningsmyndighed kan via aftale eller på anden måde, indgå i en planlægningsforpligtelse. Forpligtelsen kan være indgået i enighed mellem parterne eller være en ensidig forpligtelse fra developerens side. Forpligtelsen kan
 - a) begrænse udviklingen eller brugen af en ejendom på en nærmere bestemt måde,
 - b) kræve bestemte handlinger eller aktiviteter udført på, i, under eller over jorden,
 - c) bestemme at ejendommen anvendes til nærmere bestemte formål, eller
 - d) påbyde betaling til myndigheden enten som et enkelt beløb eller periodevis.
- 2) En planlægningsforpligtelse kan
 - a) være ubetinget eller betinget
 - b) pålægge sådanne begrænsninger eller betingelser som nævnt i stk. 1 a til 1c enten tidsubegrænset eller for et nærmere fastlagt tidsrum (f.eks. at den tidsbegrænses til en planning permission udløber), og
 - c) bestemme om betaling af pengebeløb, enten en specificeret mængde eller med reference til en formel samt forudsætte periodevis betaling for en bestemt periode eller tidsubegrænset.
- 3) En planlægningsforpligtelse håndhæves af den lokale planlægningsmyndighed
 - a) overfor den, der direkte indgår i planlægningsforpligtelsen, eller
 - b) enhver, der har en afledt ret heraf.
- 4) Aftalen om planlægningsforpligtelsen kan fastslå, at der ikke gælder nogen forpligtelse, når interessen i ejendommen ikke længere er til stede.
- 5) En begrænsning eller et krav fastsat i en planlægningsforpligtelse håndhæves ved hjælp af påbud.
- 6) Såfremt kravene i planlægningsforpligtelsen ikke overholdes for så vidt angår krav til handlinger i, på, under eller over jorden, kan myndigheden efter at have meddelt påbud efter stk. 5,
 - a) gå ind på ejendommen og udføre arbejdet selv, og
 - b) kræve dækning for herved påførte relevante omkostninger fra den eller de personer, der er omfattet af planlægningsforpligtelsen.
- 7) Forinden myndigheden udnytter muligheden som nævnt i stk. 6a, skal den give et varsel herom på mindst 21 dage til alle, der omfattes af planlægningsforpligtelsen.
- 8) Enhver, der forsætligt hindrer en person i udøvelsen af beføjelser, der tilkommer vedkommende i medfør af stk. 6a, kan straffes med bøde.
- 9) En planlægningsforpligtelse skal indgås som en aftale, der
 - a) fastslår, at forpligtelsen er en planlægningsforpligtelse som beskrevet i denne paragraf,
 - b) identificerer den ejendom, som aftalen vedrører,
 - c) identificerer den person, der indgår i planlægningsforpligtelsen og definerer hans interesse i ejendommen, og
 - d) identificerer den lokale planlægningsmyndighed, der kan håndhæve aftalen.

- 10) En kopi af aftalen skal gives til den lokale planlægningsmyndighed.
- 11) En planlægningsforpligtelse skal registreres i et register, og det skal fremgå, hvor dokumentet kan fremvises.
- 12) Bestemmelser kan fastsætte behæftelse af ejendommen for så vidt angår
 - a) ethvert beløb der kan kræves betalt i henhold til planlægningsforpligtelsen, og
 - b) alle udgifter, den lokale planlægningsmyndighed kan kræve dækning for i henhold til stk. 6b.

106 A. Ændring og ophævelse af planlægningsforpligtelser

- 1) En planlægningsforpligtelse kan ikke modificeres eller ophæves, undtagen
 - a) ved aftale mellem den myndighed, der håndhæver aftalen, og den person aftalen kan håndhæves mod, eller
 - b) i overensstemmelse med paragraf 106 A og paragraf 106 B.
- 2) Ændring af en planlægningsforpligtelse kan alene indgås via et juridisk bindende dokument.
- 3) En person, mod hvem en planlægningsforpligtelse kan håndhæves, kan på et hvilket som helst tidspunkt efter udløb af den "relevante" periode ansøge den lokale planlægningsmyndighed om, at forpligtelsen
 - a) ændres i overensstemmelse med ansøgningen, eller
 - b) ikke opfyldes
- 4) "Den relevante periode" der henvises til i stk. 3, omfatter
 - a) en i dokumentet fastsat periode, eller
 - b) såfremt ingen periode er fastsat, 5 år der begynder med datoen for aftalens indgåelse.
- 5) En ansøgning i medfør af stk. 3, om en ændring af planlægningsforpligtelsen må ikke foreskrive en ændring der påfører en forøget forpligtelse for andre personer omfattet af forpligtelsen.
- 6) Når de lokale myndigheder modtager en ansøgning, som nævnt i stk. 3, kan myndigheden bestemme
 - a) at planlægningsforpligtelsen skal fortsætte uden ændringer,
 - b) at planlægningsforpligtelsen skal ophæves, hvis den ikke længere tjener noget formål,
 - c) at planlægningsforpligtelsen ændres i overensstemmelse med det ansøgte, såfremt forpligtelsen på denne måde tjener sit formål lige så godt.
- 7) Myndigheden skal underrette ansøgeren om sin beslutning inden for en af the Secretary of State fastsat frist.
- 8) I de tilfælde hvor myndigheden beslutter, at planlægningsforpligtelsen skal ændres i overensstemmelse med en ansøgning herom, kan den ændrede forpligtelse håndhæves fra tidspunktet for underretningen til ansøgeren.

- 9) Der kan fastsættes bestemmelser for
 - a) form og indhold af ansøgninger, som nævnt i stk. 3,
 - b) offentliggørelse af beslutninger vedrørende ansøgninger,
 - c) procedurer vedrørende behandling af ansøgninger, og
 - d) underretning af ansøgeren om beslutninger i henhold til stk. 6.

106 B. Klageadgang

I paragraffen beskrives klagemulighederne i forbindelse med den lokale planlægningsmyndigheds afslag på en ændring af en planlægningstilladelse (106 A, stk. 6) eller myndighedens unkladelse af at besvare en ansøgning inden for den af Secretary of State fastsatte frist (106 A, stk.7). Klagerne behandles af Secretary of State.

6. Frankrig

6.1 Baggrund

Frankrig er et meget centralstyret land med næsten alle beslutninger truffet i Paris, hvilket vel er en af grundene til, at der fortsat er et stort antal kommuner, mere end 30.000 i alt, hvoraf nogle kun har få hundrede indbyggere. Centralstyret sammenholdt med den kommunale mikro-struktur betyder, at Frankrig i forhold til andre europæiske lande har haft en anderledes plantradition.

Først i løbet af 1980'erne og 1990'erne er der trods en del modstand sket en næsten revolutionerende omstillingsproces inden for den fysiske planlægning, med en mere reel regional og kommunal selvbestemmelse, og med borgerinddragelse i planprocesserne som noget helt nyt. De omfattende ændringer har haft stor betydning for omdannelsen af byområder i såvel Paris som i en lang række andre byer.

6.2 Det nye franske plansystem

Overordnet set, er det franske planlovsystem ikke opbygget hierarkisk som de skandinaviske systemer. I det franske plansystem forholder den regionale og den kommunale planlægning sig ikke "underordnet" til en landsplanlægning, men udstikker sine egne principper gennem en særlig SRU-lov (Solidarité et Renouvellement Urbain). Heri fastlægges blandt andet grundlaget for kommuneplan (PLU) og lokalplan (ZAC).

SRU-loven om "gensidig ansvarlighed og byomdannelse" blev vedtaget i december 2000 efter en national debat gennemført under temaet "at bo, bevæge sig og leve i byen", bl.a. set ud fra det nødvendige i at sikre bæredygtighed, dvs. sikre en bedre sammenhæng mellem den fysiske planpolitik og pendlingsproblematikken.

Med lovens vedtagelse skete der en radikal ændring i offentlighedens deltagelse i planlægningen af byernes omdannelse og udvikling. Især er bæredygtighed et helt nyt begreb i planlægningen.

SRU-loven blev i 2003 justeret/ændret ved en ny lov UH (Urbanisme et Habitation) om byplanlægning og boliger. Loven fastlægger bl.a. en nødvendig deltagelse af lokale aktører i forbindelse med nye måder at udarbejde byplandokumenter på.

De generelle principper

De lovmæssige byplanprincipper skal principielt leve op til tre fundamentale principper:

1. Balance mellem udvikling og bevaring/beskyttelse.
2. Mangfoldighed og blanding af de forskellige byfunktioner, herunder sikring af en bred beboersammensætning i boligområderne, samtidig med, at en afbalanceret pendlingspolitik tilstræbes.
3. Respekt for miljøet. Sigte mod en økonomisk og afbalanceret anvendelse af arealerne. Beskyttelse af de naturlige ressourcer og forebyggelse af både naturlige og teknologiske risici.

PLU (Plan Locale d'Urbanisme) – Kommuneplan efter 1.1.2006

I overensstemmelse med SRU-loven og de nævnte generelle principper for planlægningen udarbejdes den nye type kommuneplan, PLU. Hermed glider den hidtil gældende plantype, POS'en, som er en ren arealanvendelsesplan, ud af plansystemet.

PLU'en skal udtrykke en samlet vision for byområdet, et "Projekt for byen", i overensstemmelse med programmer for boligudbygningen og planer for bevægelsesmønstre i byen. Planen er for

både politikere og borgere mere altfavnende og anvendelig. Den skal være klar og entydig med hensyn til realisering og operationelle strategier. Den er således mere procesorienteret/strategisk end POS'en, som er et vedtægtsmæssigt byplandokument.

PLU'en omfatter tre hovedafsnit:

1. En præsentationsrapport (redegørelsesdel) som analyserer og udreder kommunens forhold set i en bymæssig og miljømæssig sammenhæng.
2. En planlægningsdel PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable), som omfatter de langsigtede, bæredygtige planlægningsprojekter, som er vedtaget af kommunen. Der sættes her særligt fokus på fremme af byomdannelsen samt bevaring af arkitektoniske kvaliteter og beskyttelse af de miljømæssige kvaliteter.
3. En rammedel med konkrete retningslinier og bestemmelser for de enkelte rammeområder.

Arbejdet med PLU'en sker i to faser:

1. Udarbejdsfasen som sker i samarbejde med institutionelle samarbejdspartner som f.eks. staten og regionen, samt med borgerne gennem forskellige former for offentlige møder.
2. Resultaterne af høringer og borgermøder bliver sammenfattet og forelagt til endelig godkendelse i byrådet, hvorefter PLU'en – kommuneplanen – er gældende i 10 år.

Med den nye kommuneplanlov (PLU) er der indført mere formaliserede strukturer i planarbejdet. I Paris er det blandt andet sket i form af dannelse af et permanent planlægningsudvalg, der organiserer møder mellem foreninger og interessegrupper.

6.3 ZAC (Zone d'Aménagement Concerté) – Aftaleplan

En ZAC er en aftaleplan, som kan sammenlignes med et lokalplanområde, dvs. et afgrænset område, hvor kommunen definerer en række regler og bestemmelser for omdannelsen eller udbygningen.

Før realiseringsfasen gennemføres en offentlig høring, som afsluttes med udarbejdelsen af et ZAC-program, som tager afsæt i PLU'en. Heri indgår bl.a. ZAC'ens afgrænsning og en rapport med generelle dispositioner, som principielt kan sammenlignes med danske rammebestemmelser.

Hertil kommer de mere detaljerede bestemmelser for områdets infrastruktur, bebyggelsens tæthed og bygningers anvendelse og beliggenhed, højder, bredder, placering af butikker, offentlige bygninger og større offentlige friarealer m.m. Endelig indgår der en plan for finansieringen af de enkelte elementer i området.

ZAC'en, aftaleplanen, kan sigte mod en realisering i et regi der er offentligt, privat eller en blanding af disse – et offentligt/privat partnerskab.

6.4 SEM (Société d'Economie Mixte) - Udviklingsselskab

Et SEM er et udviklingsselskab, der med en blandingsøkonomi (offentlig og privat kapital) gennemfører den fysisk-økonomiske planlægning i ZAC-projekterne, samt står for realisering af projekterne.

Kommuner, regioner, departementer og koncessionerede selskaber m.fl. kan hver for sig, eller i sammenslutninger, oprette et lokalt udviklingselskab (SEM). Det forudsættes at der i selskabet indgår privat kapital, idet denne dog skal være under 50 % af selskabets samlede kapital. Det offentlige har således altid aktiemajoriteten.

Udviklingselskabsformen har, til forskel fra en ren offentlig eller privat virksomhed, en række fordele i tilrettelæggelse og udførelse af f.eks. planlægnings- og byggeprojekter.

Selskabet sikrer køb af de arealer, der er nødvendige for gennemførelse af de ønskede byggeprojekter inden for ZAC-aftaleområdet. Endvidere er selskabet ansvarlig for juridiske og økonomiske løsninger, der sikrer, at værdistigningerne (differencen mellem udgifterne til f.eks. jordkøb samt administration, og indtægterne fra salg til investorer/bygherrer) anvendes til etablering af et områdes infrastruktur, fællesanlæg som eksempelvis offentlige parker og andre friarealer.

Et udviklingselskab kan bl.a. gennem fastlæggelse af varierede salgspriser, sikre et mix af forskellige boligtyper/boligformer, hvilket kan give en mere mangfoldig beboersammensætning i et ZAC-område. Dermed hindres en fortsættelse af 60'ernes fejlslagne store ghetto-byområder, der har skabt meget alvorlige sociale problemer i de franske byer.

På andre områder kan prisvariationer f.eks. sikre indpasning af forskellige former for privat service, der ikke ville kunne indpasses under almindelige markedsvilkår/lejevilkår.

SEM-selskaberne har som værktøj i byudvikling og byomdannelse andre store fordele:

1. Selskabet sikrer en "demokratisk kontrol" i forhold til de folkevalgte og i forhold til offentligheden i lokalsamfundet.
2. Selskabet skal have balance i sin økonomi, men skal ikke skabe overskud som et "slutprodukt".
3. Selskabet kan med sit smidige system for finansiering hurtigt ændre målene eller kursen for et projekt.
4. Selskabet har med sin sammensætning af aktionærer en bred spændvidde og har mulighed for hurtigt at kunne agere.
5. Selskabet er, med sine ansatte og ofte tilknyttede rådgivere, ansvarlig for ZAC-projektet, men projektet tilhører på alle niveauer og i alle faser det offentlige, som til stadighed har styr på processen.
6. Selskabet kan, hvis det er formålstjenligt, overlade store dele af sit ansvar til en kontraktligt tilknyttet tredjepart og kan i øvrigt også udføre selvstændige opgaver for tredjepart.

Case: Strasbourg, la ZAC des Poteries – et byudviklingsområde



Strasbourg
Foto: Europlan

ZAC-området er beliggende i den vestlige del af Strasbourg, og er med sine 70 ha et af de største ZAC-områder uden for Paris. Området var indtil 1990 tilplantet med majs, og var det sidste store ubebyggede areal inden for Strasbourgs kommunegrænse. Området ligger syd for den vestlige motorsvejsadgang til Strasbourg, med en afstand til centrum på kun et par kilometer.

Byudviklingen i den vestlige del af Haute-pierre startede i 1970'erne med realiseringen af et meget formalistisk struktureret kvarter nord for motorvejen. Kvarteret var, og er stadig, domineret af socialt boligbyggeri, og området har en del sociale problemer. Området omfatter nærmest motorvejen et af byens største indkøbscentre, domineret af et megacentre, Auchan.

ZAC-området "Les Poteries" syd for motorvejen var derfor af daværende overborgmester, socialisten Kathrine Trautmann, tænkt som et forsøg på at skabe rammerne for en byudvikling, der kunne bryde med de sociale problemer både i området nord for motorvejen og i et meget belastet naboområde mod vest.

I sommeren 1990 blev byplanarkitektfirmaet Europlan ansat af udviklingsselskabet SERS (Société d'Aménagement et d'Équipement de la Région de Strasbourg) til at udarbejde en masterplan for det 70 ha store sydlige område.

Udviklingsselskabet SERS havde opstillet et overordnet program for omfanget af det samlede byggeri samt fordelingen på henholdsvis boliger, erhverv, offentlige institutioner, park- og idrætsarealer m.m. Men der lå ingen beslutninger om den fysiske struktur i området. Tværtimod havde SERS og byen Strasbourg forkastet en tidligere udarbejdet byplan.

Udviklingsselskabets struktur

SERS blev oprettet i 1957 og fungerer som udviklingsselskab for hele Alsace i såvel store som små projekter. Blandt de større projekter er den fælles fransk-tyske tv-station ARTE, Palæet for Menneskerettigheder, og ikke mindst EU-parlamentsbygningen. Aktiedelen er fordelt med 60 % til kommune og region, medens resten tilhører en pensionskasse, Handelskammeret, samt en række mindre byggeselskaber.

Målsætning for ZAC-området les Poteries

Det primære mål for den nye bydel var ønsket om at bryde med monotonien fra 70'erne og 80'erne og søge at skabe en by med en blanding af ejerboliger, lejerboliger og almene boliger samt en by med butikker og servicefaciliteter i et hovedstrøg.

Ønsket om at blande ejerformerne var politisk acceptabelt, medens ønsket om at have forskellige byfunktioner (butikker, kontorer og boliger) i den enkelte ejendom, efter en horisontal opdeling, var svær at acceptere i bygherrekredse. Det blev imidlertid godkendt i forbindelse med vedtagelsen af lokalplandokumentet, som det - med omfattende borgerinddragelse - tog næsten to år at få endelig godkendt.

Indholdet i ZAC-området

Les Poteries-området vil fuldt udbygget (forventet færdigudbygget i 2007, efter 15 års byggeri og anlæg) rumme i alt ca. 500.000 etagemeter, herunder ca. 4.000 boliger svarende til 10-12.000 indbyggere. Hertil kommer gymnasium, 2 skoler, sportsfaciliteter, børneinstitutioner, butikker, kontorer og servicefaciliteter samt en 4 ha stor bypark.

Blandt andet på grund af den realistisk vurderede lange udbygningsperiode er byområdets struktur planlagt relativt klassisk/stramt med karrébebyggelser som det dominerende. Lokalplanen har krav om, at bebyggelsen i de respektive delområder skal opføres i et bestemt antal etager, à la dele af Ørestad.

Kommuneplanens generelle krav til parkeringsdækning er et problem, idet den urbane tæthed betyder, at parkering primært skal ske i konstruktionen. Da ejere og lejere imidlertid ikke er forpligtede til at købe eller leje en p-plads, står en del af disse tomme, medens man parkerer i gaderummene, som ikke er designet til så megen parkering.



Strasbourg, plan

Økonomien

SERS er ejer af hele ZAC-området og har fastlagt priserne pr. m2 byggeret, således at der via overskuddet på salget af grundarealer skaffes midler til infrastruktur, park og friarealer m.m.

Gymnasiet og skolerne er finansieret af henholdsvis departementet og kommunen.

SERS har gennem favorable lejevilkår i en periode fungeret som iværksætter-hjælper for mindre butikker, serviceerhverv og en restaurant.

Processen efter lokalplanens vedtagelse

Det rådgivende byplanfirma er kontraktligt forpligtet til at projekttere veje, stier, pladser og større sports- og friarealer i samarbejde med et lokalt ingeniørfirma, som var engageret af SERS.

Som noget ret specielt i forhold til danske normer, indeholder kontrakten mellem det rådgivende byplanfirma og SERS en bestemmelse om, at rådgiveren i forbindelse med realisering af lokalplanen fungerer som bygherrerådgiver, som "kvalitetssikrer", i forhold til de enkelte byggeprojekter.

Når en bygherre ansøger om byggetilladelse til et givet projekt på et købt areal i lokalplanområdet, går ansøgningen til kommunen og til SERS, som videresender den til bygherrerådgiveren. Denne gennemgår projektet i forhold til de overordnede kvalitative mål for arkitekturen og den bymæssige sammenhæng. Er der overensstemmelse, meddeles dette til SERS med en anbefaling af, at kommunen giver byggetilladelse.

Er der omvendt tale om et uacceptabelt projekt, meddeles en negativ og argumenteret indstilling, hvorefter SERS, kommunen, bygherrerådgiveren og projektets bygherre og arkitekt mødes for at drøfte de ændringer, der er nødvendige, for at projektet kan indstilles til at modtage en byggetilladelse.

Kun ganske få sager har igennem 12 år givet anledning til mere end et enkelt konstruktivt møde som ovennævnt. Oftest klares mindre skriftlige og tegnede ændringsforslag fra rådgiverside uden de store møder.

Sammenfatning

Etablering af en central park, et gymnasium og sportsfaciliteter har, med hjælp fra et par lokale entusiastiske og kreative bygningsarkitekter, på relativ kort tid gjort Les Poteries til et attraktivt bykvarter.



Strasbourg
Foto: Europlan

Investorer har i interviews i bl.a. fagbladet "Le Moniteur" udtalt deres anerkendelse og store tilfredshed med projektet og processen, som de samtidig indrømmer, at de var yderst skeptiske over for i starten.

Det sociale eksperiment og den funktionsblandede by er lykkedes i rimelig grad - på trods.

Fælles friarealer skaber forbindelse mellem det nye bykvarter og et af de mest belastede områder i Strasbourg.

En væsentlig forudsætning for det vellykkede resultat var en dynamisk overborgmester og en tilsvarende dynamisk og engageret generaldirektør for udviklingsselskabet SERS.

Sluttelig kan det bemærkes, at Strasbourgs overborgmester også var formand for bestyrelsen i SERS.

Case: Paris, la ZAC de Paris Rive Gauche – et byomdannelsesområde



Paris Rive Gauche
Foto: Frederikke Friderichsen

Rive Gauche-området er et af de største byomdannelsesprojekter i Paris siden slutningen af 1800-tallet. Området ligger i den østlige del af byen ved Seinens vestbred og Gare d'Austerlitz, over for Parc Bercy. Det 130 ha store område har været domineret af industri, lagerbygninger og et stort jernbaneterræn, som har været en barriere mellem Seinen og bykvartererne sydvest herfor.

Forarbejderne til byomdannelsen startede i 1988. I 1991 udpegede Paris' bystyre området som ZAC-område, og der blev dannet et udviklingsselskab, SEMAPA (Société d'Economie Mixte d'Aménagement de Paris), som skulle realisere planerne for områdets tre kvarterer: Austerlitz, Tolbiac og Masséna.

Udpegningen til et ZAC-område sker efter grundigt forarbejde og efter udarbejdelsen af en plan, som fastlægger områdets afgrænsning, fremtidig anvendelse, bebyggelsesstruktur, tæthed og tidsfølge.

Udviklingsselskabets struktur

SEMAPA fungerer som udviklingsselskab for Paris. Det betyder, at selskabet udfører den politik som Paris' bystyre beslutter. Selskabets rolle er at udtænke og planlægge byplanprojekter, at medvirke til realiseringen af de offentlige bygninger og pladser, samt at koordinere hele udførelsesprocessen.

Selskabet består udelukkende af offentlige myndigheder. Den største aktionær er Paris by med 57 % af aktiekapitalen, dernæst er det SNCF (de franske jernbaner) med 20 %, RIVB (Boligselskab for byen Paris) 10 %, den franske stat 5 %, Regionen Paris 5 % og forskellige andre 3 %. Bestyrelsen er sammensat af folkevalgte fra Paris' bystyre og de forskellige aktionærer, og har borgmesteren for 13. arrondissement som formand.

Til at udføre opgaverne, samt at lede dialogen med de lokale foreninger og borgere, har SEMAPA ansat ca. 60 forskellige udviklere (økonomer, ingeniører, teknikere, arkitekter, byplanlæggere, jurister og markedsføringsfolk).

Selskabet har endvidere fungeret som udviklingsselskab for tre andre projekter i samme område med boliger, institutioner, butikker og kontorer.

Målsætning for ZAC-området Paris Rive Gauche

Paris har de sidste 25 år mistet 250.000 arbejdspladser i forbindelse med Midderrands decentraliseringsplaner. Paris risikerer dermed at blive en ensidig by med museer, restauranter og caféer. Paris Rive Gauche-projektets primære mål er at tilføre arbejdspladser, undervisnings- og kulturinstitutioner, boliger med tilhørende institutioner og byfunktioner i det østlige Paris. I dag ligger de fleste arbejdspladser mod vest i la Defense. Samtidig er det led i planerne for bæredygtighed at oprette en bolig/arbejdssted balance.



Nationalbiblioteket, Paris Rive Gauche
Foto: Frederikke Friderichsen

Målet er, at Paris Rive Gauche skal blive et levende, blandet byområde med forskellige boliger, regionale og internationale virksomheder, universitet, Nationalbiblioteket, fællesanlæg, skoler og rekreative anlæg, forbindelser på tværs af jernbanen, fodgængerbro over Seinen, samt bevaring af værdifulde, ældre bygninger.

Indholdet i ZAC-området

Paris Rive Gauche vil fuldt udbygget rumme 5.000 boliger til 15.000 indbyggere, 30.000 studenter og lærere, 60.000 arbejdspladser, et parkareal på 10 ha. Og 10.000 brugere af Nationalbiblioteket. En stor del af jernbaneterrænet overdækkes og bebygges, og den samlede bebyggelsesprocent bliver ca. 170.

Det første store projekt var Nationalbiblioteket, som stod færdigt i 1995. I 1997 stod de første 800 almene boliger færdige. I 1998 fulgte fem kontorbygninger efter. I dag er ca. halvdelen af projektet realiseret.

I 2006 skal Europas største universitet, den nye arkitektskole, fodgængerbroen over Seinen til Parc Bercy området, og et flydende havnebad stå færdigt. I 2008 skal et livs-stilcenter med design, mode og restauranter stå færdigt. Det samlede projekt forventes færdigudbygget i 2015.

Økonomien

Da SNCF (de franske jernbaner) ejer 80 % af jorden, arbejder udviklingsselskabet i etaper med køb/udvikling/salg og herefter køb af yderligere arealer. I forhold til SNCF er der lavet en sær aftale, idet selskabet først betaler for arealerne, når der er fundet en køber. Hovedprincippet i udviklingsselskabets økonomiopstilling er, at udgifter og indtægter skal balancere, når det samlede projekt er afsluttet. Når udviklingsselskabets opgaver er afsluttet, foregår køb og salg på et frit marked.

Selskabets salg til erhverv sker til markedspris og efter offentligt udbud (pt. 3.500 €/m²). Selskabet sælger jorden efter bestemmelserne i den overordnede plan, inden der er udarbejdet et konkret projekt for ejendommen.

De 5.000 boliger skal bestå af 2.000 almene boliger, 2.000 private boliger og 1.000 studenterboliger. De private boliger sælges efter udbud til markedspris, som er ca. det halve af erhvervsprisen. Ved salg af almene boliger foretages ikke udbud, og det er udviklingsselskabet, der bestemmer, hvem der skal købe, og hvor boligerne skal placeres.

Det er Finansministeriet, der fastsætter salgsprisen pr. m² byggeret til almene boliger. Denne pris reguleres hvert år og er ens i hele Frankrig. I Rive Gauche-området svarer dette til en fjerdedel af prisen for byggeretten til privat boligbyggeri. Eksempelvis sælges byggeretten på alment byggeri til 504 € pr. m². Det er ikke jorden, der betales for, men hvor meget etagebyggeri, der kan bygges. Derfor er det ikke interessant at bygge mindre end planlagt.

Der arbejdes også med salgspriser, der afviger fra markedsprisen, når der sælges arealer til områdets skoler og andre institutioner. Denne pris bliver også forhandlet mellem staten og byen Paris.

Selskabet medvirker til placeringen af udadvendte funktioner i de stueetager, hvor der gennem planen er sikret en tilstrækkelig rumhøjde. Selskabet kan sælge de øverste etager i en ejendom, men beholde stueetagen og udleje billigt med gradvis stigende leje, efterhånden som der kommer flere beboere og arbejdspladser i området.

Selskabet har i dag 20-25 butikker i området, som lejes ud til ½ pris. På et senere tidspunkt sælges de til en ejer. Dette gøres for, at butikkerne ikke skal stå tomme, og dermed sende et dårligt signal. Når udbygningen er afsluttet, skal tingene fungere på markedsvilkår.

Sammenfatning

For at højne kvaliteten i det fysiske miljø samt kvalitetssikre det enkelte projekt, har SEMEPA tilknyttet 11 rådgivende arkitekter, som arbejder med hver sit område, og som deltager i hele processen. De rådgivende arkitekter kvalitetssikrer dog ikke det område, de selv arbejder med.

En af de rådgivende arkitekter Portzamparc er tilknyttet et af de nyeste områder, hvor han arbejder med at åbne karréerne og med bebyggelser i flere forskellige højder. Dette giver en større og langt mere spændende variation i byrummet.

Det er en stor fordel, at priserne kan differentieres, når byggeretten sælges, så man kan sikre nogle sociale hensyn, selvom der opereres på markedsvilkår. Det er også interessant, at der arbejdes med salgspriser, der afviger fra en markedspris, når der sælges arealer til områdets skoler og institutioner.

Kombinationen af kvalitet i byggeriet, differentieret økonomi der sikrer almene boliger til folk med almindelige indtægter, samt aktiviteter i byens rum tidligt i processen betyder, at man sikrer sociale hensyn, en bred befolkningssammensætning og liv i byen.



Paris Rive Gauche
Foto: Frederikke Friderichsen

Kilder :

Strasbourg-case: Parc des Poteries

Interview med:

SERS udviklingselskab
Projektudvikler Eric Hartweg,
10 rue Oberlin,
67.000 Strasbourg.

Communauté Urbaine de la ville de Strasbourg
Service Urbanisme
Arkitekt Bruno Simeon,
1 Parc de l'Etoile,
67.076 Strasbourg.
www.strasbourg.fr

Paris-case: Paris Rive Gauche

Interview med:

SEMAPA udviklingselskab
Direktør/Arkitekt Gilles de Mont-Marin
69 rue du Chevaleret
75013 Paris.
www.parisrivegauche.com

Det franske planministerium
www.equipement.gouv.fr
www.urbanisme.equipement.gouv.fr

L'Atelier Parisien d'Urbanisme
APUR Direction de l'Urbanisme og Service Documentation
17 boulevard Morland,
75181 Paris Cedex 04. Plan Local d'Urbanisme de Paris, samt kortmateriale.
www.apur.org
www.urbanisme.paris.fr

Pavillon de l'Arsenal (Kommuneplan- og arkitekturudstillinger for Paris).
Infocenter: 21 boulevard Morland,
75004 Paris
www.pavillon-arsenal.com

Mairie du 13^{ème} Arrondissement,
1 Place d'Italie
75634 Paris Cedex 13,
www.mairie13.paris.fr

www.grandsprojets.paris.fr
www.paris.fr