

Til beslutningsforslag nr. B 146. Beretning afgivet af miljø- og planlægningsudvalget den 3. juni 1986

Beretning

over

Forslag til folketingsbeslutning om ændring af lov om kommuneplanlægning

[af Leif Hermann (SF), Ebba Strange (SF), Pelle Voigt (SF), Tove Lindbo Larsen (S), Løvig Simonsen (S), Lone Dybkjær (RV), Estrup (RV), Anne Grete Holmsgård (VS) og Lenger (VS)]

Udvalget har behandlet forslaget til folketingsbeslutning i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til miljøministeren, som denne har besvaret dels skriftligt, dels i samråd.

Udvalget har endvidere modtaget mundtlig og/eller skriftlig henvendelse fra Frederiksberg kommune, borgmesteren, og Kommunernes Landsforening. De skriftlige henvendelser fra Kommunernes Landsforening er optrykt som bilag til denne beretning.

Et *flertal* (socialdemokratiets, socialistisk folkepartis og det radikale venstres medlemmer af udvalget) bemærker, at miljøministeren har tilkendegivet, at ministeren er rede til at drøfte de elementer i beslutningsforslaget, der sigter på en fremtidig sikring af bevaringshensyn.

Miljøministeren har oplyst, at ministeren har taget initiativ til, at fredningsstyrelsen og planstyrelsen inden 1. januar 1987 skal redegøre for, hvørledes virkemidlerne i bygningsfredningsloven og planlovene i højere grad kan udnyttes til at sikre bevaringsværdige bymiljøer og bygninger som levende elementer i bysamfundene. Der indgår heri en fortsat landsdækkende registrering af frednings- og bevaringsværdig bebyggelse. Som led i redegørelsen vil der blive foretaget en undersøgelse af kommuneplanerne med henblik på en nærmere vurdering af behovet for ændrede regler.

Miljøministeren har endvidere erklæret sig villig til at give en redegørelse for problemstillingen om klageadgangen efter kommuneplanlovens § 48.

Flertallet har noteret sig miljøministerens ovenstående tilkendegivelser, men finder, at miljøministeren burde have grebet ind i den frederiksbergske plansag for længst. Det forekommer uforståeligt, at ministeren ikke på baggrund af fredningsstyrelsens vurdering af bygningernes bevaringsværdi har forstået, at der i denne sag forelå et problem, ikke blot i henseende til troværdigheden i de kommunale myndigheders forvaltning af kommuneplanloven, men også for så vidt angår det stadig mere presserende problem, at bevaringsværdige bymiljøer hverken i henhold til loven om bygningsfredning eller i henhold til kommuneplanloven har tilstrækkelig beskyttelse.

Ministerens burde derfor efter flertallets opfattelse have benyttet sin call-in beføjelse inden den endelige lokalplanvedtagelse i Frederiksberg kommunalbestyrelse eller have opretholdt fredningsstyrelsens indsigelse mod nedrivning af de bevaringsværdige bygninger. Dermed havde ministeren ikke blot imødekommet et klart behov for en markering af det synspunkt, at planlovene og bygnings-/fredningslovene skal tages alvorligt, men også imødekommet et klart dokumenteret ønske fra mange borgere på Frederiksberg.

Flertallet finder, at forholdet mellem kommuneplan og lokalplan bør afklares gennem udarbejdelse af et tillæg til hovedstrukturafsnittet, der tydeligt angiver, hvilke ejendomme der er omfattet af bevaringsbestemmelserne.

Så længe en sådan umiddelbart gennemskuelig sammenhæng mellem kommuneplan og lokalplan m.v. ikke er tilvejebragt, vil en nedrivning af de af lokalplanen omfattede bygninger klart stride imod rammestyringsprincippet i planlovgivningen.

Flertallet finder endelig, at miljøministeren overfor Frederiksberg kommunalbestyrelse bør tilkendegive flertallets synspunkter.

Venstresocialisterne støtter flertallets holdning.

Et *mindretal* (det konservative folkepartis, venstres, kristeligt folkepartis og de frie demokraters medlemmer af udvalget) noterer, at ministeren er rede til at drøfte de elementer i beslutningsforslaget, der sigter på en fremtidig sikring af bevaringshensyn.

Mindretallet finder det, da flertallet ikke umiddelbart giver til kende, at forslaget pkt. 4 opgives som uigennemførligt, nødvendigt

at understrege, at beslutninger med hjemmel i gældende lovgivning alene kan ændres ved særlig lovgivning, der vil få tilbagevirkende kraft. Mindretallet må klart afvise noget sådant, der – ud over det ansvar det medfører – griber ind i lovlige lokalpolitiske beslutninger, og som kan skabe et ganske uacceptabelt præcedens for indgreb i velfungerende lovgivning med deraf følgende retsusikkerhed og utryghed for kommune og borgere.

At flertallet ønsker, at ministeren orienterer Frederiksberg kommunalbestyrelse om flertallets synspunkter med hensyn til forholdene omkring Søfrontsagen, kan selvsagt intet ændre på beslutninger, der med hjemmel i gældende ret er eller vil blive taget.

Mindretallet har med tilfredshed bemærket, at ministeren ikke kan tilslutte sig flertallets synspunkter omkring myndighedernes behandling af Søfrontsagen, og at ministeren har afvist at støtte lovforslag, der vil tilsidesætte beslutninger, der lovligt er truffet af decentrale planlægningsmyndigheder i overensstemmelse med gældende planlovgivning.

Mindretallet er bekendt med, at centrumdemokraterne støtter dets holdning.

Bilag

Kommunernes Landsforening

J. nr. 01.02.00106/578-86

Den 16. maj 1986

Beslutningsforslag om ændring af lov om kommuneplanlægning

På baggrund af en konkret sag i Frederiksberg kommune er der den 7. maj fremsat et forslag til folketingsbeslutning om ændring af lov om kommuneplanlægning. Bag forslaget står medlemmer af Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Venstresocialisterne.

Beslutningsforslaget indebærer, at regeringen pålægges at ændre kommuneplanloven på følgende punkter:

1. Teksten i kommuneplanens hovedstruktur og rammedel skal formuleres så præcist, at tilkendegivelser om bevaring af ældre bymiljøer kun kan fraviges ved udarbejdelse af tillæg til kommuneplan. Den nuværende retstilstand giver kommunerne en vis frihed til i lokalplaner at fortolke rammernes og hovedstrukturens indhold, hvis kommuneplanen ikke er meget detaljeret.
2. Statslige myndigheders indsigelser over for en lokalplan skal kun kunne trækkes tilbage efter ministerens beslutning. I den konkrete sag fra Frederiksberg har fredningsstyrelsen ændret sin indsigelse til en henstilling efter en nøjere vurdering af lokalplanen.
3. Amtsrådets/Hovedstadsrådets påsyn af overensstemmelse imellem lokalplanforslags bestemmelser og kommuneplaner skal gøres til genstand for klage. Efter de gældende regler er det ikke muligt. I den konkrete sag har Hovedstadsrådet fundet lokalplanforslaget i overensstemmelse med kommuneplanen.
4. Endelig indebærer beslutningsforslaget, at retsvirkningerne af allerede vedtagne lokalplaner suspenderes, hvis de åbner mulighed for sanering gennem nedrivning og der findes bevaringsbestemmelser i kommuneplanen. Suspensionen ophæves, når de første tre ændringer er gennemført.

Denne del af beslutningsforslaget tager tilsyneladende specielt sigte på den konkrete sag.

Beslutningsforslaget er afgrænset til at omfatte områder, hvor der ønskes bevaring af ældre bymiljøer. Det er vanskeligt at forestille sig, at man lovgivningsmæssigt vil kunne opretholde denne afgrænsning. Man vil så enten få helt specielle krav til kommuneplanernes bevaringsbestemmelser, eller der vil blive gennemført en stramning af kravene også ved udlæg af arealer til boliger, erhverv m.v.

Efter landsforeningens opfattelse vil gennemførelsen af beslutningsforslaget være meget u hensigtsmæssig af flere årsager.

En stramning af kravene til kommuneplanernes detaljeringsgrad vil indebære en tilsidesættelse af alle de erfaringer, man lokalt har gjort om hensigtsmæssige planlægningsformer siden kommunalplanlovens vedtagelse.

Hvis detaljeringsgraden bliver for høj i kommuneplanerne, vil kommunerne være tvunget til at gennemføre kommuneplantillæg i forbindelse med mange konkrete sager. Kommuneplanen vil derfor ikke – som det har været hensigten – kunne fungere som en overordnet rammeplan. Det vil kunne medføre, at kommuneplanen ikke længere vil kunne spille sin rolle som sammenfattende plan for kommunens aktiviteter.

Punkt 2 i beslutningsforslaget vedrører ministerens delegationsbeføjelse. Landsforeningen vil ikke kommentere dette forslag.

Beslutningsforslaget indebærer i punkt 3 en udvidelse af klageadgangen over beslutninger i medfør af loven. En udvidelse af klageadgangen fra retlige spørgsmål til også at omfatte skønsmæssige afgørelser vil indebære, at de politiske beslutninger i kommunalbestyrelserne kan påklages. Kommune-

planlovens grundlæggende idé har netop været, at den offentlige debat om et planforslag giver indflydelse på den politiske beslutning, og at der derfor ikke efterfølgende skal være klageadgang. Hvis klageadgangen udvides, mister den forudgående dialog mellem kommunen og borgerne sin betydning.

Beslutningsforslagets punkt 4 vil indebære en lovgivning med tilbagevirkende kraft. Landsforeningen har vanskeligt ved at overskue, under hvilke former dette tænkes gennemført, men det må frygtes, at gennemførelsen af forslaget vil kunne skabe præcedens for, at folketingets flertal med tilbagevirken-

de kraft griber ind i lovlige lokalpolitiske beslutninger. Det vil i så fald være vanskeligt at arbejde med et kommunalt selvstyre.

Endelig skal landsforeningen fremhæve, at det er ganske uforståeligt, hvis et folketingsflertal på grundlag af en enkelt konkret sag vil gennemføre et så gennemgribende og principielt indgreb i en velfungerende lovgivning. At forslagsstillerne er uenige i det politiske indhold i den lovlige beslutning, Frederiksberg kommune har truffet, burde ikke kunne give anledning til en så indgribende indskrænkning af det kommunale selvstyre.

THORKILD SIMONSEN

/ Peter Gorm Hansen

Stikord til brug for foretræde om ændring af kommuneplanloven

- En detaljeret kommuneplan svækker kommuneplanlægningen som et velegnet instrument i kommunernes overordnede planlægning.
- En detaljeret kommuneplan medfører behov for mange ændringer (tillæg), hvilket er i modstrid med arealudvalgets forslag, som samlede bred enighed.
- Et folketingsudvalgs uenighed i en konkret sag bør ikke medføre lovændringer til skade for alle kommuner og for kommuneplanlægningen som helhed.
- Forslaget hindrer ikke kommunen i at gennemføre det ønskede. Det kræver blot en ekstra procedure.
- Hvis en konkret lokalplan ønskes ændret af folketetinget, kan det ske ved en beslutning, som pålægger ministeren at benytte sin indkaldebeføjelse i kommuneplanlovens § 28. Den gælder dog kun, før en lokalplan er endeligt vedtaget af kommunalbestyrelsen.
- Den konkrete afgørelse kan formentlig kun ændres på én måde, nemlig ved en særskilt lov med ekspropriationshjemmel.
- Beslutningsforslaget, som det foreligger, kan ikke ændre Frederiksbergs afgørelse. Forslaget kan ikke suspendere gældende ret.
- Det virker overdimensioneret med forsøg på lovgivning med tilbagevirkende kraft med udgangspunkt i en politisk uenighed som den foreliggende.
- Ændring af klagebestemmelsen som foreslået vil ikke ændre på den konkrete sag. Klagemyndigheden - planstyrelsen - har udtalt, at lokalplanen er i overensstemmelse med kommuneplanen. Landsforeningen ønsker ikke klagebestemmelsen ændret.

Omdelt i forbindelse med Kommunernes Landsforenings foretræde for udvalget den 21. maj 1986.

Talemanus til brug ved foretræde for folketingets planlægnings- og miljøudvalg

Den 7. maj har en række medlemmer af folketetinget fremsat et forslag til folketingsbeslutning om ændring af kommuneplanloven.

Kommunernes Landsforenings bestyrelse har behandlet dette forslag på sit møde i fredags. Jeg vil gerne fremlægge landsforeningens synspunkter på forslaget.

Landsforeningen mener, at dette beslutningsforslag ikke bør vedtages. Hvis beslutningsforslaget vedtages og de lovændringer, der lægges op til, bliver gennemført, vil det have nogle meget uheldige konsekvenser for kommuneplanlægningen, og tilliden til det kommunale selvstyre vil lide skade.

Hovedindholdet i beslutningsforslaget er et pålæg til regeringen om at ændre kommuneplanloven. Den ændring, som regeringen pålægges at gennemføre, vil indebære, at kommuneplanerne skal gøres langt mere detaljerede, end tilfældet er i dag.

De fleste kommuner har udarbejdet § 6-regørelser, kommuneplanforslag og kommuneplaner. Nu er de fleste af kommunerne i den fase, hvor kommuneplanerne indgår i den daglige administration, og hvor man forbereder den første revision af kommuneplanen.

Den erfaring, der er gjort i kommunerne under arbejdet med kommuneplanlægningen, er ganske entydig: Kommuneplanen er velegnet som en overordnet plan for kommunernes aktiviteter og arealanvendelsen i en lidt længere tidshorizont, medens budgettet anvendes i den daglige styring af kommunens aktiviteter. Kommuneplanen er altså blevet redskabet for den overordnede planlægning. Men så er det også af central betydning, at kommunerne beholder muligheden for at arbejde med kommuneplanen som en overordnet plan.

Beslutningsforslagets gennemførelse vil medføre, at kommunerne skal binde sig selv helt ned i detaljen i kommuneplanlægningen. Der vil blive indført nogle proceduremæssige omsvøb, som svækker kommuneplanen i

dens funktion som det overordnede styringsredskab.

Men man kan frygte, at mange kommuner efter den foreslåede ændring af kommuneplanloven så at sige vil lægge kommuneplanarbejdet i skuffen. For naturligvis kan kommunalbestyrelserne fortsat gennemføre de projekter, som kommunalbestyrelsens flertal går ind for. Kommunalbestyrelsen kan blot i et tillæg ændre kommuneplanen.

Men man vil komme væk fra at sammenfatte de overordnede og langsigtede planlægningsstrategier i kommuneplanlægningen, og kommuneplanen vil i stedet blive et dokument, som bliver fulgt op af et hovsa-tillæg for hver lokalplan, der ønskes gennemført. Det eneste, folketinget altså opnår, er at slå et godt og nyttigt instrument for kommunerne i stykker ved at gennemføre beslutningsforslaget.

Endelig kan det jo undre en kommunalpolitiker at se, at det store arbejde, som er lagt i miljøministerens arealudvalg, skubbes til side ved dette beslutningsforslag. Der er i dette udvalg opnået meget bred enighed om nogle forslag, som vil kunne styrke region- og kommuneplanlægningen.

Landsforeningen må tage stærkt afstand fra den tendens til centralisme og hovsa-lovgivning, der ligger i forslaget til folketingsbeslutning. Vi har her en situation, hvor et flertal i folketinget tilsyneladende er imod en politisk beslutning, som kommunalbestyrelsen i en kommune (Frederiksberg) har truffet. Så farer man ud med et generelt æn-

dringsforslag, som vil få vidtgående konsekvenser for alle landets kommuner og meget vel kan slå års arbejde i de kommunale råd i stykker.

Jeg synes også af og til i Århus at et skole-nævn træffer en forkert beslutning, men det fører ikke til, at jeg forsøger at begrænse skolenævnens kompetence.

Beslutningsforslaget indeholder også et forsøg på at indføre lovgivning med tilbagevirkende kraft, fordi retsvirkningerne af nogle helt uklart afgrænsede lokalplaner suspenderes indtil videre.

Nu har en folketingsbeslutning kun retsvirkning for regeringen, indtil den er fulgt op af lovgivning, men alligevel kan der anes en ubehagelig tendens i retning af, at man i folketinget åbenbart ønsker at lovgive med tilbagevirkende kraft.

Hvordan kan vi så vide, om den lokalplan, byrådet i Århus vedtager i morgen, nogen sinde får retsvirkning, hvis et folketingsflertal når som helst kan gribe ind og suspendere dens retsvirkninger.

Konsekvenserne af beslutningsforslaget er muligvis til at overse, men tendensen i det er meget ubehagelig.

Jeg har her fremlagt landsforeningens hovedsynspunkter på beslutningsforslaget om ændring af kommuneplanloven, men jeg vil i øvrigt henlede udvalgets opmærksomhed på, at landsforeningen i et brev af 16. maj 1986 til udvalget har fremlagt sit syn på denne sag, og bede forslagsstillerne om at trække beslutningsforslaget tilbage.