

Beslutningsforslag nr. B 146. Fremsat den 7. maj 1986 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)

Forslag til folketingsbeslutning om ændring af lov om kommuneplanlægning

Folketinget pålægger regeringen at fremsætte forslag om ændring af den gældende retstilstand for bevarende lokalplanlægning i lov om kommuneplanlægning, jfr. lovbekendtgørelse nr. 391 af 22. juli 1985, i overensstemmelse med nedenstående retningslinier:

Kommuneplanlovens adgang til i kommuneplaner og lokalplaner at sikre bevaring af ældre bymiljøer præciseres og indrettes således:

1. Tekstafsnit i hovedstruktur og rammedel formuleres således, at det utvetydigt fremgår, at bevaringsformålet er ufravigeligt uden udarbejdelse af nyt kommuneplantillæg, der ændrer såvel hovedstruktur som rammedel.
2. Afkald på statslige myndigheders indsigelser i henhold til kommuneplanlovens § 26 beslutes af ministeren.
3. Kommuneplanlovens § 25 ændres således, at amtsrådets/hovedstadsrådets vurdering efter § 25, stk. 1, 1. pkt., altid kan påklages i henhold til kommuneplanlovens § 48, uanset at formuleringer i kommuneplanen muliggør udøvelse af et kommunalt skøn.
4. Indtil de i punkt 1-3 nævnte ændringer er gennemført, suspenderes retsvirkningen af lokalplaner, der trods underliggende bevaringsbestemmelser i en kommuneplan åbner adgang til sanering gennem nedrivninger.

Bemærkninger til forslaget

Almindelige bemærkninger

Forslaget er begrundet i den konkrete sag om den frederiksborgske søfront. Nedenfor er sagen gennemgået i detaljer.

Den 4. juni 1984 vedtog Frederiksberg kommunalbestyrelse kommuneplanen for 1980-92. I planens afsnit om hovedstruktur anføres, at områder udlagt til byforbedring skal særskilt planlægges. Det bemærkes, at sanering af de enkelte karréer i princippet skal ske som en bevarende sanering, *medmindre boligudgiften efter forbedringen bliver urimelig høj* (jfr. kommuneplanens side 5, 2. spalte). Derudover angives i kommuneplanens rammedel i det generelle afsnit om byforbedring (kommuneplanen s. 19), at lokalplaner, som ikke udarbejdes med henblik på umiddelbart forestående gennemførelse af byforbedring, kun skal indeholde sådanne bestemmelser, som er nødvendige for at bevare området som boligområde i overensstemmelse med kommuneplanen.

Sammenfattende må dette betyde:

- at kommuneplanen for Frederiksberg udlægger bestemte områder til bevarende sanering, hvor en byfornyelse skal igangsættes i løbet af planperioden (1980-92), og at Søfronten indgår i området, der tidsmæssigt indplaceres som nr. 2,
- at nedrivninger af beboelsesejendomme i byforbedringsområderne kun er aktuelle i tilfælde af, at en bevarende sanering vil medføre en urimelig høj husleje (boligudgift),
- at Frederiksberg kommune af hensyn til beboernes indflydelse på byforbedringer ikke har fastlagt nogen bindende retningslinjer for byforbedringernes kvalitetsniveau, samt
- at lokalplaner, der foregriber byfornyelsen, kun må indeholde bestemmelser, som er nødvendige for at bevare området som boligområde i overensstemmelse med kommuneplanens retningslinier. Dette må fortolkes således, at lokalplaner ikke skal hindre/umuliggøre eller foregribe en senere byforbedring (f.eks. ved nedrivning).

Forslag til lokalplan.

I marts 1985 udsendte Frederiksberg kommune et forslag til lokalplan for et område begrænset af Vodroffsvej, Danasvej og kommunegrænsen (Skt. Jørgens Sø) - i daglig tale kaldet Søfronten. På trods af, at kommuneplanen som omtalt har udlagt Søfronten som byforbedringsområde, indeholder forslaget ingen overvejelser om bevarende sanering, men lægger derimod op til en fjernelse af samtlige bygninger mellem Emiliegade og Vodroffsvej 2 A og B (»Lagkagehuset«). Lokalplanforslaget indeholder ingen argumentation eller dokumentation for, at en bevarende sanering vil medføre urimelig høje byfornylsesudgifter eller en urimelig høj leje for beboerne.

Saneringsselskabets vurdering.

På opfordring fra Lejerforeningen Søfronten Syd lod Frederiksberg kommune Sanerings- og Byfornylsesselskabet af 1970 (SBS) foretage en teknisk registrering af områdets bebyggelse resulterende i et katalog over mulige istandsættelses- og moderniseringsarbejder.

Under forudsætning af, at samtlige foreslåede istandsættelses- og moderniseringsarbejder gennemføres, vil de samlede byfornylsesmidler udgøre 3.400-4.800 kr./m² (hvor det højeste beløb hidrører fra en tænkt ombygning af ungdomsboligerne på Emiliegade 3 til etværelseslejligheder).

Beboerne har i deres kommentarer til SBS-rapporten erklæret sig enige i langt hovedparten af de foreslåede arbejder: istandsættelse af klimaskærm, moderne faciliteter såsom fjernvarme, bad, varmtvandsforsyning m.v., hvor sådanne ikke forefindes. Derimod har lejerforeningen sat spørgsmålstegn ved nogle af de foreslåede indvendige arbejder. Beboernes forslag ender på denne baggrund på samlede byfornylsesomkostninger af størrelsen 3.000 kr./m².

For at give et billede af den maksimale husleje har lejerforeningen beregnet lejestigningen under forudsætning af, at *alle* de i SBS-rapporten omtalte arbejder gennemføres. Resultatet heraf er en stigning i den årlige leje, efter at den særlige sane-

ringsboligsikring er aftrappet over 5 år, på 90–125 kr./m² (ombygningen af ungdomsboliger til etværelseslejligheder dog 156 kr./m²).

Ovenstående skulle betyde, at huslejen med alle de forestående forbedringer og efter 5 års aftrapping af den særlige saneringsstøtte vil komme op på et niveau svarende til ca. 250–275 kr./m².

Da beboerne som nævnt har peget på en noget billigere udformning af den bevarende sanering, vil lejeniveauet blive tilsvarende lavere.

Økonomi i forbindelse med byfornyelse.

Boligministeren har på baggrund af et spørgsmål vedrørende lejeniveau i forbindelse med byfornyelse oplyst:

- at forbedringsudgiften ved byfornyelse som hovedregel ikke bør overstige 5.500 kr./m², svarende til $\frac{3}{4}$ af varmebeløbet for almenyttigt nybyggeri i hovedstadsområdet,
- at bevarende sanering generelt bør medføre en husleje, der ikke overstiger 300–325 kr./m², og
- at byfornyelsesomkostningerne og lejeniveauet i beboelsejendomme med særlige kvaliteter, f.eks. særlig god beliggenhed eller særlige bygningsmæssige kvaliteter, kan være højere.

Klagen til miljøministeren.

Sagen rejstes herefter over for miljøministeren som klagesag i henhold til kommuneplanlovens § 48, men den afvistes af ministeren med den grundelse, at spørgsmålet om foreneligheden mellem en kommuneplan og en lokalplan ikke er miljøministerens anliggende. Spørgsmålet skal i henhold til kommuneplanlovens § 25 påses af hovedstadsrådet, der ikke havde haft indvendinger. Miljøministeren henviste desuden til, at det konkrete stridspunkt, huslejeniveauet efter byforbedringsarbejdernes gennemførelse og niveauets indflydelse på vurderingen af det ovenfor fremhævede generelle forbehold i kommuneplanens hovedstrukturdel udelukkende beroede på Frederiksberg kommunalbestyrelses skønmæssige afgørelse.

Denne forståelse af kommuneplanloven synes at give grønt lys for indarbejdelse af forbehold, der suverænt overlader det til kommunalbestyrelsen selv at vurdere, hvorvidt en lokalplan er i overensstemmelse med en kommuneplan, således som det er tilfældet i den aktuelle sag. Derved forrykkes grundlaget for borgernes indflydelse på kommune- og lokalplanlægningen i helt væsentlig grad med den virkning, at kommuneplanlovens offentlighedsbestemmelser og disses baggrund gøres illusoriske. Kommuneplanloven fastsætter ingen særlige

krav til kommuneplaners præcision i disses tekstafsnit, og såfremt den myndighed, der skal påse lokalplaners forenelighed med kommuneplanen, ikke er opmærksom på forholdet, vil der være risiko for, at kommuneplanernes tekstafsnit efterhånden udvikler sig til rene hensigtserklæringer i strid med kommuneplanlovens forudsætninger.

Fredningsstyrelsens rolle.

I medfør af kommuneplanlovens § 26 fremsatte fredningsstyrelsen indsigelse mod lokalplanen. Denne indsigelse ændrede styrelsen dog senere til en henstilling, idet styrelsen fandt, at gennemførelsen af en bevarende sanering forudsætter kommunens aktive medvirken. Det hedder videre i styrelsens skrivelse af 23. oktober 1985 til Lejerforeningen Søfronten Syd:

»Da det under de stedfunde forhandlinger ikke var lykkedes fredningsstyrelsen at overbevise Frederiksberg kommune om det rigtige i at bevare de pågældende bygninger i Emiliegade, har styrelsen i skrivelsen af 23. september taget konsekvensen af denne situation. Det har i den forbindelse spillet en rolle, at den bygning, der måtte anses for at have de største fredningsmæssige kvaliteter, Emiliegade 7 (De berejstes hus), ikke var fundet fredningsværdig af det særlige bygningssyn.«

Styrelsens argumentation synes at ligge væsentligt ud over kommuneplanens forudsætninger og formuleringer om byforbedring og bevarende sanering, hvorved styrelsens holdning i spørgsmålet om anvendelse af kommuneplanlovens § 26 kommer til at indgå som argument imod bevaring og forbedring, hvilket er stik imod kommuneplanens ordlyd. Fredningsstyrelsens opgivelse af indsigelserne efter § 26 afskærer videre en sagsbehandling i miljøministeriet, dette uagtet fredningsstyrelsen stadig er af den opfattelse, at en istandsættelse er økonomisk realistisk. Endelig bemærkes, at styrelsens argumentation om det særlige bygningssyns holdning forekommer uforståelig.

Bygningssynets vurdering angives som efterfølgende begrundelse for at fratage indsigelsen, men bygningssynets vurdering forelå i virkeligheden forud for styrelsens indsigelse over for Frederiksberg kommune.

At de af beslutningsforslaget omfattede ejendomme arkitektonisk og bygningskulturelt er bevaringsværdige, er ikke bestridt. Ligeledes har 5.000 beboere på Frederiksberg gennem protester mod den vedtagne lokalplan tilkendegivet et ønske om bevaring af området i dets nuværende stikkelse.

F.t. beslutn. vedr. kommuneplanlægning

Bemærkninger til forslagens enkelte punkter

ad punkt 1.

Bestemmelsen tilsigter at udelukke brede og skønsprægede formuleringer i kommuneplanernes hovedstruktur og rammedelens afsnit. Dermed afskæres kommunalbestyrelser fra på et senere tidspunkt efter den endelige kommuneplanvedtagelse at udarbejde lokalplaner, som reelt efter deres indhold strider mod hovedstrukturafsnittets mere principielle arealanvendelsestilkendegivelser.

ad punkt 2.

På bybevaringsområdet uden for bygningsfredningslovens anvendelse er det nødvendigt, at indsigelser fra statslige myndigheder, herunder især fredningsstyrelsen, udnyttes til at sikre den størst mulige grad af beskyttelse over for bygningskomplekser og enkeltbygninger, hvis arkitektoniske og bygningskulturelle værdi gør disse bevaringsværdige. Statslige myndigheders indsigelser sikres gennem forslaget en højere grad af fasthed i og med, at afkald herpå besluttes af ministeren.

ad punkt 3.

Kommuneplanlovens § 48 omfatter kun retsspørgsmål. Spørgsmålet om overensstemmelse mellem kommuneplan og lokalplan er et kompetence-spørgsmål og derfor et retligt spørgsmål, der som udgangspunkt følgelig må kunne påklages.

Imidlertid foreskriver § 8 og § 25 i kommuneplanloven, at regionplanmyndigheden påser overensstemmelse mellem de forskellige plantyper, og at denne problemstilling i givet fald kan indbrin-

ges som vetosager efter § 26. § 48-klager kunne derfor umiddelbart synes overflødige.

På baggrund af den konkrete brug af kommuneplanlovens § 26 i »Søfrontsagen« og den forståelse, der hos de relevante myndigheder lægges til grund ved bestemmelsens anvendelse, fungerer denne fortolkning, der ikke har udtrykkelig hjemmel i lovens forarbejder, som en afskæring af en almindelig ankeadgang og dermed reelt som en næppe tilsigtet begrænsning i § 48's anvendelsesområde.

Hertil kommer, at sammenhængen med beslutningsforslagets punkt 1 (jfr. bemærkningerne herom) skaber sikkerhed for, at indsættelse af skønsprægede og elastiske formuleringer i kommuneplanlovens tekstafsnit ikke, hverken forudsætningsvis eller direkte, kan udelukke klage efter § 48 med den begrundelse, at klagemyndigheden ikke efter § 48's ordlyd kan tage stilling til skønsspørgsmål.

ad punkt 4.

Bestemmelsen indebærer, at de på Frederiksberg givne tilladelser til nedrivning af ejendomme Vodroffsvej 2 C, 4 C, 6 A og 12 samt Emiliegade 3, 5, 7 og 9 stilles i bero. De igangværende nedrivningsarbejder af visse sidebygninger m.v. gennemføres i det omfang, de ikke hindrer en gennemførelse af bevaringen af de nævnte ejendomes arkitektoniske og bygningskulturelle særpræg.

Derudover kan det næppe udelukkes, at andre kommuner for tiden befinder sig i en lignende situation. For så vidt dette konstateres, har forslaget naturligvis tilsvarende gyldighed for disse kommuner.