

Lovforslag nr. L 106. Fremsat den 30. januar 1991 af Gade (SF), Lilli Gyldenkilde (SF), Jes Lunde (SF), Rahbæk Møller (SF) og Ebba Strange (SF)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om kommuneplanlægning og lov om lands- og regionplanlægning

(Udvidet borgerdeltagelse)

§ 1

I lov om kommuneplanlægning, jf. lovbe- kendtgørelse nr. 918 af 22. december 1989, som senest ændret ved lov nr. 270 af 2. maj 1990, foretages følgende ændringer:

1. I § 6 indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:

»Stk. 4. Kommunalbestyrelsen skal i forbindelse med den i stk. 3 nævnte offentlige debat indkalde ideer, forslag m.v. med henblik på planlægningsarbejdet. Kommunalbestyrelsen inddrager offentligheden i planlægningsarbejdet i videst muligt omfang.«

2. I § 7, stk. 2, indsættes som 2. pkt.:

»Sammen med det vedtagne forslag offentliggør kommunalbestyrelsen tillige alternative forslag.«

3. I § 7, stk. 4, ændres »forslaget« til: »forslage- ne« og »dette« til: »disse«.

4. I § 7 indsættes efter stk. 4 som nyt stykke:

»Stk. 5. Såfremt mindst 1/3 af de stemmeberettigede vælgere i kommunen inden udløbet af den i stk. 4 fastsatte frist begærer planforslagene undergivet en vejledende folkeafstemning blandt de stemmeberettigede vælgere i kommunen, kan kommunalbestyrelsen ikke endeligt vedtage kommuneplanen før afholdelsen af en sådan folkeafstemning.«

Stk. 5 og 6 bliver herefter stk. 6 og 7.

5. I § 9, stk. 1, ændres »forslaget« til: »forslage- ne«.

6. I § 14, stk. 1, 2. pkt., ændres »§§ 5 og 6 og § 7, stk. 1 og 2,« til: »§§ 5, 6 og 7«.

7. I § 14, stk. 4, ændres »§ 7, stk. 3-6« til: »§ 7, stk. 2-7«, og som 4. pkt. indsættes:

»§ 6, stk. 3 og 4, og § 7, stk. 2, 3 og 5, finder ikke anvendelse.«

8. § 21, stk. 1, sidste punktum, affattes således:

»Kommunalbestyrelsen offentliggør alternative forslag. I tilslutning hertil foranstalter kommunalbestyrelsen en offentlig debat om forslagernes indhold og virkning.«

9. I § 21 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

»Stk. 3. Såfremt mindst 1/3 af de stemmeberettigede vælgere inden for planforslagernes område inden udløbet af den i § 24 fastsatte frist begærer forslagene undergivet en vejledende folkeafstemning blandt de stemmeberettigede vælgere bosat inden for forslagens område, kan kommunalbestyrelsen ikke endeligt vedtage planen før afholdelsen af en sådan folkeafstemning.«

Stk. 3 og 4 bliver herefter stk. 4 og 5.

§ 2

I lov om lands- og regionplanlægning, jf. lovbe- kendtgørelse nr. 921 af 22. december 1989, foretages følgende ændringer:

1. Som ny § 12 indsættes:

»§ 12. Før udarbejdelsen af forslag til regionplan eller ændringer hertil indkalder amtsrådet ideer, forslag m.v. med henblik på planlægningsarbejdet. Amtsrådet inddrager i videst muligt omfang offentligheden i planlægningsarbejdet.

Stk. 2. Efter forløbet af 8 uger fra indkaldelse i henhold til stk. 1 udarbejder amtsrådet alternative forslag til regionplan og en redegørelse for forslagernes forudsætninger, indhold og virkninger.

Stk. 3. Forslagene og redegørelsen offentliggøres af amtsrådet og tilsendes kommunalbestyrelserne, miljøministeren og de myndigheder og virksomheder, fra hvem amtsrådet har modtaget oplysninger i henhold til § 11, stk. 2.

Stk. 4. Efter forløbet af 16 uger fra forslagernes offentliggørelse vedtager amtsrådet et forslag til regionplan.«

2. I § 17, *stk. 2*, indsættes efter »§§ 6-9, 11«: »12, *stk. 1*,«.

§ 3.

Loven træder i kraft den 1. juli 1991.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

I gennem 80'erne har der været en udpræget tendens til kritik af reglerne for den fysiske planlægning. Planlovsreformen, der tog sin begyndelse med by- og landzonenloven i 1969, blev efter de første generationer af region- og kommuneplaner i tiltagende omfang navnlig fra de kommunale råds side kritiseret for at være omstændelig, bureaukratisk og formynderisk. Denne kritik har gennem årene fået Folketinget til skridt for skridt at vige og lempe bestemmelserne, således at den fysiske planlægning i det store og hele har været på vej til at afskaffe sig selv, fordi dens mening efterhånden gennem utallige ændringer og almindelig ligegyldighed over for borgerindsigelser alene er fremstået som unødvendigt bureaukrati, der sinkede en nødvendig erhvervsudvikling i det pågældende område.

Den endelige bekræftelse på denne udvikling kom med miljøministerens forslag til ny planlægningslov fremsat 1. gang den 18. januar 1990 og genfremsat uændret den 4. oktober 1990. Se Folketingstidende 1989-90, forhandlingerne sp. 4778, 6075 og tillæg A sp. 4405 samt L 23, jf. Folketingstidende 1990-91 (1. samling), forhandlingerne sp. 111, 778 og tillæg A sp. 773. Forslaget er bortfaldet som følge af valget til Folketinget den 12. december 1990.

Det er forslagsstillernes opfattelse, at en løbende forenkling af regelgrundlaget for den fysiske planlægning er en nødvendighed, men at denne nødvendighed først og fremmest retter sig mod de administrative forskrifter og vejledninger, der er afledt af selve lovgivningen. Især er behovet for vejledninger og cirkulærbestemmelser efter første generation af region- og kommuneplaner stærkt formindsket. Dette er da også i et vist omfang sket. Det skal dog bemærkes, at planlægningslovgivningen for så vidt angår afledte bindende retsforskrifter langtfra udgør noget uoverskueligt område. Således har by- og landzonenloven kun affødt 4 bekendtgørelser, hvoraf kun 2 direkte har interesse for zonelovmyndighederne i 1. instans. Regionplanloven har tilsvarende medført 4 bekendtgørelser. Det samme gælder for kommuneplanloven.

En af grundideerne i 70'ernes planlovsreform var at styrke borgernes indflydelse på planlægningen ud fra den betragtning, at stemmeafgivningen ved valgene til de kommunale råd næppe alene kunne sikre den fornødne folkelige tilslutning til de ofte afgørende og varige ændringer i de fysiske omgivelser, som lokalplaner, kommuneplaner og regionplaner kan indebære. Denne betydelige nyskabelse kan næppe siges at have udtømt sine muligheder, og de seneste års tanker om tilvejebringelse af en debatpræget planlægning samtidig med en øget grad af selvforvaltning bør få konsekvenser for lovgivningens udseende.

Udgangspunktet for miljøministerens forslag til ændringer og forenklinger i planlægningslovgivningen har navnlig været debatoplægget »Planlægningsloven – forenkling og modernisering«, Planstyrelsen august 1988. Det hedder heri:

»Udgangspunktet for dette debatoplæg er for det første, at decentraliseringen af planlægningslovgivningen nu må videreføres. Der må skabes en større lovgivningsmæssig frihed for amter og kommuner, også i valget af planlægningsmetode og planlægningsemne. Lovgivningens procedurekrav må derfor afsvækkes.«

Lidt unuanceret kan det siges, at debatoplægget har det udgangspunkt, at mange af de gældende planlægningsregler kan siges at være udtryk for kontrol og revision, som måske kan være berettiget i en indkøringsperiode, men som næppe længere kan være en rimelig synsvinkel på amternes og kommunernes planlægning og arealadministration. Det erkendes, at der i et vist omfang kan argumenteres for, at planlægningens formelle spilleregler må normeres tæt i selve loven som en art retssikkerhedsgaranti, når realitetsbeslutningerne er decentraliseret.

Debatoplægget finder imidlertid ikke, at denne argumentation i realiteten er stærk nok til at modvirke en større decentralisering af lovgivningens procedurekrav. For det andet er det et udgangspunkt for debatoplægget, at der må sættes spørgsmålstegn ved detaljeringsgraden og mangfoldigheden af de eksisterende muligheder for bindende indgreb over for den enkelte faste ejendom. Der må derfor ske en afregulering af lovgivningens styringsmidler for myndighe-

derne. Debatoplægget sætter herved ikke alene spørgsmålstejn ved den lovgivningsmæssige styring af myndighedernes virksomhed, men også ved myndighedernes eksisterende muligheder for at gennemføre indgreb i udnyttelsen af de faste ejendomme. Hovedspørgsmålet i sidstnævnte relation er, hvor grænsen for den samfundsmæssige interesse i ejendomsreguleringen bør trækkes.

Det fremgår således tydeligt, at formålet med forenklingen og rationaliseringen ikke først og fremmest er at styrke den decentralisering, der knytter sig til øget borgerindflydelse, men i højere grad og navnlig til at fjerne bindingen i udnyttelsen af den private ejendomsret.

Denne tilkendegivelse blev fastholdt ved formuleringen af miljøministerens forslag til planlægningslov, således at hovedhensynet var en lempelse af de bånd på ejendomsrettens udnyttelse, som i tiltagende grad har været fremført bl.a. som en del af diskussionen om byernes omdannelse og storbyens chance som kraftfelt i et Europa under hastig forandring. De risici, der knytter sig til at åbne for byudvikling i dette perspektiv, kan kun opvejes ved at intensivere den folkelige deltagelse i planlægningen som en forudsætning for en øget afformalisering. På den anden side forudsætter denne folkelige deltagelse så, at den formuleres som rettigheder med tilsvarende forpligtelser for planmyndighederne. Forslagsstillerne vil således ikke afvise, at eksempelvis den centrale godkendelse af regionplaner og regionplantillæg på et tidspunkt kan ophæves og erstattes af en vetobeføjelse som foreslået af miljøministeren i L 23. Forudsætningen er imidlertid, at planlægningens tilblivelse og endelige udseende har en sådan kvalitet, at den i sig selv udgør et værn mod udhuling og hovedkulds forandringer uden af den grund at blive opfattet som ufleksibel.

På den baggrund har forslagsstillerne med dette lovforslag begrænset sig til at styrke borgerindflydelsen på den fysiske planlægning.

De væsentligste ændringer er forslagene om adgang til vejledende folkeafstemninger i forbindelse med lokalplanlægningen og kommuneplanlægningen. Det har været overvejet også at indføre folkeafstemningsmuligheden i forbindelse med regionplanlægning, men forslagsstillerne har valgt at afstå herfra, fordi temaerne i en sådan afstemning kun vanskeligt vil kunne konkretiseres for de i afstemningen deltagende stemmeberettigede, således at en afstemning ville kunne få en repræsentativ meningstilkendegivelse. Hertil kommer, at f.eks. tillæg til en regionplan ofte, når det drejer sig om specialtillæg, kun vil have konkret interesse for en mindre del af amtets indbyggere.

Forslagene om folkeafstemning er udformet således, at der er tale om vejledende afstemninger, hvis retsvirkning er, at kommunalbestyrelsen ikke kan vedtage forslaget endeligt før afholdelse af en sådan afstemning, der skal kunne begæres af et mindretal på $\frac{1}{3}$ af de stemmeberettigede inden for planforslagets område.

Videre foreslås, at der på alle 3 planniveauer skal udarbejdes alternative forslag, for regionplaner dog kun i forbindelse med revisioner efter lands- og regionplanlovens § 17, stk. 1, 1. pkt.

Endelig er forslagene fra miljøministerens forslag til planlægningslov vedrørende forudgående offentlighed inden udarbejdelse af planforslag medtaget, ligesom den i 1987 ophævede regel om amtsrådets pligt til at forestå en oplysningsvirksomhed med det formål at fremkalde en offentlig debat foreslås genindført i tilslutning til forslaget om forudgående offentlighed.

Bemærkninger til forslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Bestemmelsen er i sit indhold identisk med bestemmelsen i L 23 (1990-91). Hensigten er at inddrage offentligheden i kommuneplanarbejdet væsentlig tidligere, end det sker i dag, og foranstalte en generel offentlig debat med henblik på tilvejebringelse af kommuneplaner og ændringer heri. Indkaldelse skal ske på en sådan måde, at foreninger samt offentligheden i almindelighed på en effektiv måde gøres bekendt med, at ændringer i kommuneplanen er under overvejelse i kommunalbestyrelsen.

Til nr. 2, 3, 5 og 6

Efter den i § 6 nævnte debatfase kan kommunalbestyrelsen på grundlag af debatten udarbejde og vedtage forslag til kommuneplan. Bestemmelsen er formuleret således, at kommunalbestyrelsen udarbejder flere alternative forslag og blandt dem vælger et, som vedtages og sammen med de øvrige ikkevedtagne forslag sendes ud til en fornyet offentlig debat. I denne debat er forslagene ligestillet, og kommunalbestyrelsen er frit stillet til at vælge et andet forslag som det endelige i forbindelse med vedtagelse efter § 9.

Hensigten med fremlæggelse af alternativer er, at den offentlige diskussion om planlægningen kan indstille sig på forskellige valgmuligheder og ikke kun på ændringer og tilføjelser til et forslag. På den anden side er vedtagelsen af et forslag som kommunalbestyrelsens udgangspunkt udtryk for, at kommunalbestyrelsens holdning på forhånd er kendt som et element, borgerne kan forholde sig til i debatten.

Til nr. 4

Bestemmelsen giver borgerne i kommunen en egentlig ret til at få afprøvet eventuelle alvorlige uoverensstemmelser med kommunalbestyrelsen ved en folkeafstemning af vejledende karakter. Kravet om, at folkeafstemning kun kan iværksættes af et stort mindretal, betyder, at ønsket om denne vejledning til kommunalbestyrelsen skal have en vis dybde og i øvrigt må forventes at blive en relativt sjælden foreteelse. Indrømmelse af denne mulighed betyder samtidig, at kommunalbestyrelsens forelæggelse af planforslaget og alternativer hertil skal ske så kvalificeret som muligt.

Til nr. 7

Ændringen indebærer, at tillæg til kommuneplanen uden for de revisioner, der foretages efter § 14, stk. 1, skal behandles uden forhåndsindkaldelse af ideer m.v. Efter § 6, stk. 4, udarbejdes alternativer, såfremt tillægget vedrører større ændringer i planens rammedel, der strider mod planens hovedprincipper, samt ved væsentlige ændringer i hovedstrukturdelen.

Tilsvarende gælder folkeafstemningsreglen i § 7, stk. 5. Baggrunden herfor er, at væsentlige ændringer i såvel hovedstruktur- som rammedel bør sidestilles med ændringer i henhold til § 14, stk. 1. Omvendt betyder ændringer, der ikke omfattes af stk. 3, 1. pkt., at proceduren forenkles, således at disse kan gennemføres efter en offentlighedsfase, der er fastsat til 8 uger, men uden indkaldelse af idéforslag, udarbejdelse af alternativer og adgang til vejledende folkeafstemning.

Til nr. 8-9

Indholdet i bestemmelserne er i princippet det samme som for kommuneplaner, men tilpasset lokalplanlægningen.

Til § 2

Princippet i bestemmelsen er det samme som foreslået i § 1, idet dog tanken om vejledende folkeafstemning er udeladt. Der henvises i øvrigt til forslagets almindelige bemærkninger.