

NUTIDENS LANDSPLANLÆGNING I DANMARK



Naturstyrelsen ser den danske planlov som en af verdens bedste, og de statslige interesser på landsplan fremstår fokuseret gennem statens planlægning.

Af Sanne Kjær

Den danske planlov og det danske plansystem er et af verdens bedste i forhold til at sikre en strategisk arealanvendelse. Særligt grænsen mellem by og land og de åbne kyster giver en beskyttelsesværdig og en i internationalt perspektiv bemærkelsesværdig landskabsoplevelse. Planloven bliver ofte beskyldt for at udgøre en barriere for udvikling. Det er en central del af den politiske virkelighed omkring loven, og der findes mange gode bud på, hvordan loven kan reformeres – både materielt og strukturelt.

Bemærkelsesværdigt er det, at landsplanlægningen i form af miljøministerens varetagelse af de statslige og dermed nationale interesser i planlægningen faktisk står styrket og fokuseret på centrale statslige interesser – for første gang i mange år. Varetagelse af de nationale interesser i arealanvendelsen – friholdelse af de værdifulde kystlandskaber, fastholdelse af detailhandel i bymidterne mv. understøtter det politiske ønske om at sikre muligheder for de flere frem for de få.

Planlovens principper har fokus på balancen i arealressourcen. Areal er en fast størrelse, og derfor skal vi sammen tænke os om i forhold til, hvad vi bruger arealet til. Kommunalt er der fortsat mange ønsker om byudvikling på ubebyggede arealer. Administrationen af de statslige interesser sker i videst mulig omfang med respekt for det kommunale råderum, ønsker om vækst og de særlige problemstillinger, der gør sig gældende for yderområderne.

En egentlig landsplan er passé

Tanken om en egentlig landsplan for hele landet er forældet. En sådan landsplan vil være vanskeligt administrerbar i det lange løb. Det er en form for planlægning, der vil kræve detailadministration fra statens side i en spredt og decentral geografi. Med den struktur, der er resultatet af flere kommunalreformer, vil en egentlig landsplan være som at skrue tiden tilbage. Kommunen er den centrale planlæggende myndighed i nutidens Danmark. Senest i 2007 fik kommunerne nye og flere opgaver på plan- og naturområdet. Med et fokuseret statsligt tilsyn varetages de overordnede interesser på et niveau, der også muliggør et klart kommunalt råderum.

Til gengæld kan man godt forestille sig et behov for øget koordinering af planlægningen for storbyområderne. Kommunerne må som de primære

Bemærkelsesværdigt er det, at landsplanlægningen, i form af miljøministerens varetagelse af de statslige og dermed nationale interesser i planlægningen, faktisk står styrket og fokuseret på centrale statslige interesser – for første gang i mange år.

parter koordinere arbejdet med fysisk planlægning for storbyområderne. De planlægningsmæssige rammer kan evt. fastlægges i et landsplan-direktiv, da der er en klar overordnet interesse i at koordinering af f.eks. infrastrukturforhold og byudvikling finder sted.

Fleksibilitet?

Der efterlyses fra forskellig side en større fleksibilitet i planlægningen, særligt lokalplanlægningen. Man skal i den forbindelse huske, at kommunalbestyrelsen inden for lovens rammer har et spillerum til at sikre en fleksibilitet i forhold til et områdes kommende udviklingsmuligheder. Men

i forbindelse med lokalplanbestemmelsernes formulering skal kommunalbestyrelsen samtidig være indstillet på at slippe muligheden for den stramme styring af et givent område. Lokalplanen kan ikke rumme både stram styring den ene dag og fleksibilitet den næste. Så der må træffes nogle strategiske valg herom kommunalt.

Staten og kommunerne

Efter kommunalreformen er amternes opgave med at varetage en overordnet interesse i kommunernes planlægning overgået til staten. Med bortfaldet af regionplanerne kom muligheden for en mere klar overordnet styring af de overordnede interesser i den kommunale planlægning. Med 14 amtsråd kunne en samlet ensartet og koordineret styring ikke opnås på det regionale niveau. Også statens forhandlinger med amterne om den regionale planlægning har båret præg af en meget forskelligartet decentral tilgang til den regionale planlægning.

Landsplanredegørelsen lægger de politiske spor for, hvad den til enhver tid siddende regering har tænkt sig skal ske i den kommende periode i forhold til den fysiske planlægning. Men det mest centrale instrument til varetagelse af nationale planlægningsinteresser er udmeldingen om de statslige interesser i kommunernes planlægning. De statslige interesser er senest udmeldt i *"Oversigt over de statslige interesser i kommuneplanlægningen 2013"*. Og det statslige tilsyn med kommunernes overholdelse af de statslige interesser varetages løbende ved plantilsyn med forslag til kommuneplantillæg og lokalplaner. Men tilsynet intensiveres selvsagt hvert 4. år, når kommunerne reviderer deres kommuneplan. Det foregår netop nu, hvor den sidste tredjedel af

Kommuneplanstrategien har en meget vigtig funktion som en politisk fremtidsstrategi for den videre udvikling i kommunen.

kommunerne snart forventes at gå i høring med deres forslag til KP13.

Miljøministeriet har i forbindelse med processen omkring KP13 haft stort fokus på at sikre en ensartet proces for alle kommuner og ikke mindst en ensartet praksis. Alle statslige interesser er varetaget i overensstemmelse med hjemlen i *"Oversigten over de statslige interesser i kommuneplanlægningen 2013"*. Derudover har Miljøministeren valgt at fokusere tilsynet på en række væsentlige emner. Disse fokusområder har, som det beskrives nedenfor, været med til at skabe et klart mandat for forhandlingerne med kommunerne.

Generel og konkret landsplanlægning

Gennem landsplanlægningen skal miljøministeren varetage de statslige og dermed nationale interesser i planlægningen. Landsplanlægningen kan opdeles i to forskellige kategorier, nemlig i den generelle landsplanlægning og i den konkrete landsplanlægning.

Til den generelle landsplanlægning henregnes planlovens udtrykkelige krav til kommunernes planlægning samt landsplanredegørelsen, som miljøministeren udsender med hjemmel i planlovens § 2, stk. 2, og Oversigten over statslige inte-

resser, som miljøministeren udsteder hvert fjerde år med hjemmel i planlovens § 2 a.

Denne form for mere planpolitisk landsplanlægning er generelle og strategiske anvisninger til kommunerne om planlægningens indhold, som kan udgøre hjemmel for ministeren for nedlæggelse af veto mod konkrete kommune- og lokalplanforslag, hvis den kommunale planlægning tager en i forhold til de statslige ønsker/udmeldinger uhensigtsmæssig drejning. Til den generelle landsplanlægning kan også henregnes de i planloven direkte fastlagte generelle planlægningsbestemmelser og retningslinjer for planlægning om kystområder, butiksregulering og planlægning for Hovedstadsområdet.

Den konkrete landsplanlægning sker når miljøministeren vælger at anvende de særlige landsplanmæssige beføjelser f.eks. call-in hvor ministeren fastlægger det konkrete planindhold for et helt konkret areal/ projekt ved en statslig tilvejebragt lokalplan eller ved et konkret arealregulerende landsplandirektiv eller ved en egentlig anlægslov, f.eks. er Fingerplanen - hovedstadens planlægning - udstedt som et landsplandirektiv. Der er også de senere år udstedt en række konkrete landsplandirektiver for f.eks. tidligere kaserneområders overgang til anden anvendelse.

Den daværende miljøminister udgav i februar 2011 *"Oversigt over statslige interesser i kommuneplan 2013"*, der er et katalog over de statslige interesser i form af overordnede mål og krav til kommuneplanlægningen for hvert af de emner, som kommuneplanen skal behandle. Oversigten sammenfatter alene eksisterende krav i lovgivningen, politisk vedtagne handleplaner og pro-



grammer, overordnede interesser varetaget gennem aftaler indgået mellem regeringen og KL, udpegninger, der er foretaget af amterne i regionplanerne og enkelte etablerede generelle planprincipper, som klar grænse mellem by og land og at udlæg af erhvervsarealer langs motorveje primært reserveres til transporttunge virksomheder. Oversigten over statslige interesser er udarbejdet i samarbejde med de øvrige statslige myndigheder og afhandlet med KL. Alle kommuneplanforslag sendes i høring hos de øvrige statslige myndigheder. Naturstyrelsen koordinerer med sektorministerierne i det statslige kontaktnet med henblik på aftale om procedure og rammer for miljøministerens indsigelser på egne og andre ministeriers vegne. Centrale sektorinteresser va-

retages af Transportministeriet (Vejdirektoratet), Klima- og Energi- og Bygningsministeriet (Energistyrelsen), Fødevareministeriet (Naturerhvervsstyrelsen) og Kirkeministeriet.

Lovgivningen og oversigten efterlader et spillerum for fortolkning af ministerens mulighed for at gøre indsigelse mod forslag til kommuneplaner, der ikke er i overensstemmelse med de overordnede interesser.

Kommuneplanlægningen

Kommunerne er i dag den centrale planlæggende myndighed i Danmark, og kommuneplanen er den samlede plan for den fremtidige arealanvendelse i de enkelte kommuner. Planloven opstiller en

række muligheder for den kommunale planlægning, ligesom loven også stiller en række krav til, hvad kommunerne skal planlægge for.

Kommuneplanstartegien har en meget vigtig funktion som en politisk fremtidsstrategi for den videre udvikling i kommunen. Altså den brede politiske pensel med fortællingen om, hvad politikerne vil med arealanvendelsen i kommunen. Ligesom den overordnede strategidel af kommuneplanen bør have nogle bud på samordningen af kommunens overordnede tanker/visioner på de forskellige sektorplanområder som den sammenfattende plan for kommunen.

Det er kommunernes opgave at afveje de enkelte interesser over for hinanden, og denne afvejning skal

Over halvdelen af landets kommuner har på nuværende tidspunkt afsluttet forhandlingerne med staten om de statslige interesser i KP13.

fremgå af kommuneplanen. Herefter vurderer staten, om der er væsentlige statslige interesser, der tilsidesættes, og om dette skal medføre en statslig indsigelse.

Kommuneplanen medfører ikke direkte retsvirkninger for den enkelte faste ejendom, virksomheder m.v. Kommuneplanen har dels almindelige retsvirkninger i forhold til den kommunale administration og dels mere specifikt i forhold til lokalplanlægningen.

Kommuneplanerne skal indeholde rammer for, hvad der kan bestemmes i lokalplaner for de enkelte dele af kommunerne. Der er således en nøje sammenhæng mellem lokalplanen og kommuneplanens rammedel, idet der ikke kan lokalplanlægges for emner eller områder, der ikke er fastlagt i kommuneplanrammerne for.

Kommuneplanerne er tillige grundlag og ramme for kommunernes administration af planlovens landzonebestemmelser og administrationen af en række beføjelser efter sektorlovgivningen som f.eks. bygningsreglementet, miljøbeskyttelsesloven og naturbeskyttelsesloven. Det er også i udgangspunktet et princip i den sammenfattende

fysiske planlægning, at planerne udgør bindende administrationsgrundlag for enkeltsagsadministrationen efter natur- og miljøbeskyttelseslovgivningen. Dette princip har klare fundet udtryk i planlovens § 12, stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsen *”skal virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser efter lovgivningen”*.

Fokusområderne i nutidens landsplanlægning

Som nævnt ovenfor er det bemærkelsesværdigt, at landsplanlægningen i form af miljøministerens varetægelse af de statslige og dermed nationale interesser i planlægningen står styrket og mere fokuseret – for første gang i mange år.

På baggrund af oversigten over statslige interesser i kommunernes planlægning har den siddende miljøminister udvalgt en række fokusområder, som Miljøministeriet i særlig grad påser overholdt i den kommunale planlægning. Der er tale om emner af væsentlig overordnet interesse, og samtidig emner der er vægtet tungere i landsplanmæssig sammenhæng frem for andre temaer. Det betyder selvfølgelig ikke, at andre emner ikke behandles.

Fokusområderne er dels traditionelle plantemaer, der er væsentlige for arealforbruget f. eks. byvækst. Dels nye temaer - klima, store landbrug og biogas - som det af hensyn til afvejningen med andre interesser er vigtigt at få ind i kommuneplanerne nu.

Fokusområderne har utvivlsomt været med til at forstærke Miljøministeriets mandat i forhandlingerne med kommunerne. Nedenfor er de 11 fokusområder kort beskrevet.

- **Landskab** - Det er et mål at planlægning for det åbne land sikrer, at værdifulde landskaber bevares og styrkes. Kommuneplanen skal indeholde retningslinjer til sikring af landskabelige bevaringsværdier og beliggenheden af områder med landskabelig værdi, herunder større sammenhængende og/eller uforstyrrede landskaber.
- **Kystnærhedszonen** - Det er af national interesse at bevare de åbne, ubebyggede kyster så de fortsat udgør landskabelige helheder, hvor natur- og landskabsværdier har høj prioritet. Kystnærhedszonen er en planlægningszone, hvor der forudsættes en særlig begrundelse for planlægningen. Ny bebyggelse og anlæg lokaliseres i tilknytning til eksisterende for at friholde de åbne kyster.
- **Natura 2000-områder** - Kommuneplanen må ikke skade de internationale naturbeskyttelsesområder. I forbindelse med by- og infrastrukturudvikling er det et mål at styrke hensynet til naturen.
- **Sammenhængende naturområder** - Planlægningen af det åbne land skal sikre, at værdifulde landskaber bevares og styrkes. Specielt større sammenhængende og/eller uforstyrrede landskaber skal sikres. Kommuneplanen skal medvirke til at bevare og forbedre kvaliteten af de mest karakteristiske og oplevelsesrige landskaber.
- **Store landbrug og biogas** – sammenhængende landbrugsplanlægning skal sikre at udlæg af arealer til driftsbygninger

og -anlæg på store husdyrbrug og fælles biogasanlæg lokaliseres hensigtsmæssigt.

- **Vindmøller** – Opstillingen af vindmøller skal fremmes, så Danmark fortsat har mulighed for udbygning med vindkraft. Planlægning for nye områder skal respektere natur- og landskabsinteresser, herunder uforstyrrede landskaber, hvor det så vidt muligt skal undgås at placere nye, større tekniske anlæg.
- **Arealudlæg langs motorveje** - Arealudlæg langs motorveje skal begrænses. Byvækst langs motorveje reserveres til transporttunge virksomheder og kun i tilknytning til større byer eller vigtige bymønstrebyer. Den fysiske sammenhæng med en eksisterende by skal fastholdes.
- **Arealudlæg til by** - Byerne skal have mulighed for vækst og udvikling, Den egentlige byvækst skal ske i og ved byzonebyer og i umiddelbar tilknytning til eksisterende by. Det samlede arealudlæg til byvækst for den enkelte kommune skal svare til størrelsen af den forventede byudvikling i de næste 12 år (planperioden).
- **OSD-områder** – Områder med særlige drikkevandsinteresser. Udlæg til ny bebyggelse og anlæg inden for OSD og NFI områder skal begrænses mest muligt og til det reelt nødvendige.
- **Detailhandel** - Det er et mål at styrke de eksisterende bymidter som levende og varierede handelscentre, og fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer

Kommunerne er i dag den centrale planlæggende myndighed i Danmark, og kommuneplanen er den samlede plan for den fremtidige arealanvendelse i de enkelte kommuner.

ved at begrænse mulighederne for at udvikle eksterne butikcentre og etablere større butikker uden for centerstrukturen. Derfor skal kommuneplanen indeholde retningslinjer, rammer og redegørelse for detailhandelsplanlægning efter planlovens krav.

- **Klimatilpasning** - Kommunerne skal frem mod udgangen af 2013 udarbejde klimatilpasningsplaner, der indeholder en kortlægning af risikoen for oversvømmelse, og som skaber overblik og prioriterer indsatsen (I henhold til aftale om den kommunale og regionale økonomi). Klimatilpasningsplanerne skal indarbejdes direkte i eller som et tillæg til kommuneplanerne.

KP2013-processen

Miljøministerens opgave er at koordinere og sikre de statslige interesser i kommunernes planlægning. Miljøministeren har således pligt (planlovens § 29) til at gøre indsigelse mod forslag til kommuneplaner, der er i strid med de overordnede interesser dvs. internationale, statslige og regionale interesser.

Det er miljøministeren, der gør indsigelse – også på de øvrige ministeriers vegne. Miljøministerens kompetence til at gøre indsigelse for at varetage de

overordnede interesser er delegeret til Naturstyrelsen.

Naturstyrelsen søger at etablere en tidlig dialog med kommunen forud for offentliggørelse af forslag til KP 13 og lægger vægt på en løbende dialog og afholdelse af møder med den enkelte kommune i høringsperioden og under behandlingen af forslag til KP 13. Formålet er at minimere og klarlægge de punkter, hvor der ikke kan opnås enighed, og hvor Naturstyrelsen derfor må fremsætte statslig indsigelse. Naturstyrelsen forbereder endvidere møde med sektorministerierne i det statslige kontaktnet med henblik på aftale om procedure og rammer for miljøministerens indsigelser på egne og andre ministeriers vegne.

Over halvdelen af landets kommuner har på nuværende tidspunkt afsluttet forhandlingerne med staten om de statslige interesser i KP13. Der har været fokus på lovens redegørelseskrav, og mange kommuner har i høringsperioden uddybet redegørelserne for deres planlægning for at komme på plads i forhold til de statslige krav – f.eks. i forhold til detailhandel, kyst og restrummelighed i forhold til nye arealudlæg. Uden tilstrækkelige redegørelser, kan de overordnede myndigheder ikke se hvilke afvejninger, der er foretaget i planlægningen, og om statslige interesser er varetaget i den forbindelse.

De fokusområder som i KP2013-processen i væsentligst omfang har givet anledning til indsigelse eller aftale om konkrete justeringer er byvækst, arealudlæg til 12 års forbrug, arealudlæg ved motorveje og detailhandel. Der har også været fokus på OSD, store husdyrbrug, fælles biogasanlæg og klima i forhandlingerne med kommunerne. Mens kystnærhedszonen og vindmølleplanlægning har

været mindre udfordret – sammenlignet med processen i 2009. Det må betegnes som forventeligt, at de nye krav til kommunernes planlægning på landbrugsområdet, klimaområdet og i forhold til beskyttelse af drikkevandsinteresserne ville volde vanskeligheder i den kommunale planlægning.

Det samlede resultat af statens forhandlinger med kommunerne og de endeligt vedtagne kommuneplaner vil være, at der er sket en ensartet og systematisk varetagelse af de statslige interesser i kommunernes planlægning – med særlig vægt på fokusområderne. Der er ikke givet arealer i strid med de statslige interesser. Varetagelsen

heraf udgør en nutidig landsplanlægning med særlig vægt på de væsentligste fokusområder.

Varetagelse af de statslige interesser frem mod KP2017

Naturstyrelsen behandler årligt ca. 1500 plan-tilsyns-sager, altså varetagelse af de statslige interesser i forhold til kommuneplantillæg og lokalplanforslag. Fokusområderne indgår ligeledes med stor vægt i de løbende plansager.

Forud for processen omkring KP2017 vil Miljøministeriet invitere til en tidlig dialog om kommunernes planlægning, ligesom arbejdet med Over-

sigten over Statslige interesser i kommuneplanlægningen 2017 snart startes op med inddragelse af kommunerne.

Den nutidige landsplanlægning vil fortsætte også med KP2017, og der vil være fokus på forenkling og formidling af de statslige interesser i kommunernes planlægning. ■

Om Forfatteren

Sanne Kjær er cand. jur. og kontorchef i Naturstyrelsens enhed, Tværgående planlægning med ansvaret for planloven, herunder landsplanlægning og statslige interesser i planlægningen.