



08-09-2016

Bilag 1a

Forholdet mellem lokalplaner og dispensationer

Forvaltningen modtager mange ansøgninger om dispensationer fra gældende lokalplaner. Spørgsmålet om praksis i forhold til dispensationer er derfor meget centralt.

Sagsnr.

2016-0235922

Dokumentnr.

2016-0235922-4

Kommuneplanens betydning for dispensationer

Lokalplaner skal udarbejdes inden for Kommuneplanens rammer, hvorimod dispensationer fra lokalplaner i udgangspunktet ikke er bundet af kommuneplanens rammer. Der vil således kunne dispenseres fra en lokalplan til højere bebyggelsesprocenter, større bygningshøjder, lavere friarealprocenter og lignende bebyggelsesregulerende bestemmelser end fastsat i kommuneplanen. Kommunens dispensationskompetence er alene begrænset af lokalplanens principper og lokalplanpligten. Ændringer af kommuneplanen med et kommuneplantillæg er alene nødvendigt, hvis der skal udarbejdes en ny lokalplan.

Dispensationer er konkrete afgørelser, hvorimod lokalplaner er generelle. Meddelelse af dispensation forudsætter, at der foreligger en ansøgning til et konkret beskrevet forhold. Dispensationer vil derfor altid være båret af et ønske fra en bygherre eller grundejer om, at noget skal være anderledes end det fremgår af lokalplanen, og ikke initieret af forvaltningen. Dispensationerne er derfor også som oftest en del af en konkret byggesag.

Forhold der udløser ønsket om dispensation

De 6 hyppigste årsager til, at der søges om en dispensation er:

- a) Bygherres ønske om at udnytte den mulighed, der i lokalplanen er beskrevet for at fravige lokalplanen med en særlig tilladelse (kompetencenorm).
- b) Bygherres ønske om at udsætte etableringen af forhold, der er bundet til opførelsen af eller anvendelsen af en bebyggelse – f.eks. krav om etablering af p-huse eller fælles friarealer.
- c) Grundejers ønske om at kunne udnytte sin ejendom og bygninger midlertidigt, indtil lokalplanens primære formål er aktuelt.
- d) Bygherres behov for at fravige især de bebyggelsesregulerende bestemmelser på grund af projekteringsproblemer, designændringer eller en for bygherre mere hensigtsmæssig indretning.
- e) Bygherres ønsker til at ændre placering, omfang og udformning af bebyggelsen på grund af ændrede forhold, såsom ny grundejer/bygherre/rådgiver, nye brugere eller rentabiliteten i projektet.
- f) Grundejers/bygherres opgivelse af oprindeligt projekt.

I det følgende vurderes de nævnte dispensationsårsager, idet de tre sidste (d, e og f), der alle vedrører lokalplanernes bebyggelsesregulerende bestemmelser, anskues ud fra planernes alder, indhold og tilvejebringelse.

- **Modeller for dispensationsvilje**

- **Kompetencenormer**

- Kompetencenormer er bestemmelser, der ikke giver en umiddelbar ret til at udnytte bestemmelsen, men forudsætter at der gives en særlig tilladelse. Denne tilladelse skal meddeles som en dispensation. Brugen af kompetencenormer i lokalplaner bør begrænses, idet formålet med udarbejdelse af lokalplanen er at fastsætte bestemmelser for, hvad der er muligt på det pågældende sted og give grundejeren/bygherren mulighed for at projektere eksempelvis en bebyggelse. Kompetencenormer bliver derfor oftest knyttet til forbudsbestemmelser, hvor der åbnes mulighed for ved en særlig vurdering at fravige forbuddet i bestemmelsen, såsom nedrivning af bevaringsværdig bebyggelse og fældning af bevaringsværdige træer. Derudover anvendes kompetencenormer til at muliggøre særlige anvendelses- og bebyggelsesforhold under forudsætning af, at en række beskrevne forhold i og ved bebyggelsen er opfyldt.

Overvejelser om dispensationspraksis

Det kan overvejes at meddele dispensationer i vidt omfang, når de særlige forhold, der skal lægges vægt på ved en eventuel dispensation, er tilstede, idet der ved vedtagelsen af lokalplanen på forhånd er taget stilling til indholdet af dispensationen. Dispensationer fra forbudsbestemmelser meddeles som udgangspunkt kun, når det vil være urimeligt over for grundejeren at opretholde forbuddet, og der i øvrigt kan opnås tilfredsstillende forhold eller eventuelt forøgede kvaliteter i området. Det bemærkes, at der med vedtagelse af Københavns Kommunes træpolitik den 26. maj 2016 er fastsat nye principper for bevaring af træer, der bl.a. betyder, at træer kun må fældes, når det er strengt nødvendigt, samt at særlige typer af træer kun må fældes med politisk vedtagelse.

- **Udsættelse**

- I de større byudviklingsområder - eller i andre områder med komplekse bebyggelsesforhold - vil der være behov for at kunne udsætte indretning af udenomsarealer og fysisk etablering af f.eks. parkeringshuse, stier, kanaler eller andre større fællesanlæg, der er knyttet til opførelsen af den enkelte bebyggelse, til det er praktisk muligt eller økonomisk forsvarligt. Dele af områderne vil ofte skulle udnyttes til byggeplads, mens der bygges i området, eller vil som

fællesanlæg for flere ejendomme være en tung byrde for den, der bygger i området.

Overvejelser om dispensationspraksis

Det kan overvejes at meddele dispensationer til udsættelse af anlæg i vidt omfang, idet der dog skal lægges vægt på, at der i forbindelsen med dispensationen sættes en overskuelig sluttid på udsættelsen i forhold til den forventede udbygning og ibrugtagning af området eller anvises gode alternativer. Det vil bl.a. betyde, at bygherren vil blive afkrævet en konkret redegørelse for behovet for udsættelsen, hvorunder at der skal redegøres for, hvornår det objektivt set tidligst vil være muligt at etablere fællesanlægget, samt redegøres for hvordan der i mellemtiden kan etableres tilfredsstillende forhold. På den baggrund vil der kunne meddeles dispensation til i en nærmere fastsat periode at undlade at etablere fællesanlæggene. Et sådant vilkår i dispensationen vil kunne håndhæves med påbud efter planloven.

Midlertidighed

- Midlertidige udnyttelser af en ejendom, der henligger ubenyttet i kortere eller længere tid, er ofte et tema, der dukker op. Den nuværende planlov indeholder imidlertid ikke midlertidighed som begreb og mulighed. Der er ejendomme, der skal afvente en ikke nærmere defineret fremtidig planlægningsmæssig regulering eller, hvor der ikke er aktuelle eller kendte ønsker til udnyttelse af planens muligheder, hvor det vil være hensigtsmæssigt at kunne tillade midlertidige forhold, som f.eks. opstilling af midlertidige pavilloner. Udgangspunktet er, at der planmæssigt gives permanente tilladelser, og at det så er op til grundejeren gennem eksempelvis lejeaftaler at sikre, at der er tale om midlertidige forhold. En tidsbegrænsning i dispensationen vil kun være mulig, når den kan planmæssigt begrundes, eksempelvis med henvisning til, at arealet skal tages i brug til det i planen fastlagte formål på et bestemt tidspunkt.

Overvejelser om dispensationspraksis

Det kan overvejes, at der i videst muligt omfang gives dispensationer til ønsker om midlertidige forhold, når der ikke herved skabes gener for omgivelserne eller opstår forhindringer for realiseringen af gældende planlægning i og omkring ejendommen eller gennemførelse af en senere planlægning af området.

Kommunen har i henhold til planloven en begrænset dispensationskompetence, og vil ikke kunne dispensere til forhold, der er i strid med planens principper. Da der oftest er tale om ønsker til midlertidige anvendelser af arealer og eksisterende bygninger, der er et af planens principper, vil der ikke i alle tilfælde

være mulighed for at dispensere til de ønskede midlertidige forhold. Med den forventede ændring af planloven, vil der blive mulighed for at tillade midlertidige forhold i et videre omfang, herunder også midlertidige anvendelser i et endnu ukendt omfang. Med de forventede ændringer af planloven ville eksempelvis sagen om "Fodboldfabrikken" kunne have været behandlet som en dispensationssag eller som en ny form for forenklet lokalplan, hvor der bliver mulighed for at fravige bl.a. anvendelsesbestemmelserne.

○ ***Planens indhold – projektlokalplaner/generelle planer***

- Projektlokalplaner vil ofte være rimeligt detaljerede, idet bestemmelserne er udarbejdet med et konkret projekt for øje eller på baggrund af en gennemført arkitektkonkurrence. Tidernes ugunst, nye grundejere/bygherrer med andre præferencer, kan føre til at planen ikke realiseres. På den baggrund vil det ofte være et stort ønske at få dispensationer fra en lang række af bestemmelserne i planen til nyt eller ændret projekt, der kan eller ønskes realiseret. Faste Batteri er et eksempel herpå.
- Generelle planer er i højere grad udarbejdet med mere principielle bestemmelser, hvor der er plads til en stor differentiering af de konkrete bebyggelser inden for planens bestemmelser. Disse planer vil kunne medføre både meget varierende bebyggelser og meget egale kvarterer, da det alene er grundejer/bygherres ambitioner, der er styrende for bebyggelsens fremtræden. Bygherre kan have ønske om ændringer af planernes bestemmelser om højder og volumener. 8-tallet i Ørestad syd er et sådant eksempel.

Overvejelser om dispensationspraksis

Det kan overvejes, at der kun meddeles dispensationer fra projektlokalplaner på enkeltejendomme, der er helt nødvendige for opførelsen af projektet. Det vil betyde, at bygherren skal være skarpere på sine ønsker til lokalplanens indhold i de indledende drøftelser om lokalplanen og foretage egentlige forundersøgelser af grunden, da han ikke vil kunne foretage ændringer i sit projekt længere hen i forløbet. Det vil kun være muligt at ændre i det omfang, der er tale om forhold, der er overset eller der ikke kunne være viden om under udarbejdelsen af lokalplanen.

For projektlokalplaner for større udviklingsområder, og generelle planer bør der imidlertid være plads til at tillade de projekterende en større frihed, når hensigten med planen fortsat kan indfries, og der opnås større eller nye arkitektoniske kvaliteter, i den løbende udvikling af området, der respekter den allerede gennemførte udvikling i området, og de forventninger som de tidlige indflyttere i området har til den videre udvikling.

Med ovennævnte ville forvaltningen ikke have behandlet de første ønsker fra bygherren til ændringer af bebyggelsen på ”Faste Batteri” som en dispensationssag, men afvist at dispensere og iværksat arbejdet med udarbejdelse af en startredegørelse til en ny lokalplan, hvorimod gennemførelsen af bebyggelsen ”8-tallet” i Ørestad, også ville blive tilladt med dispensationer, fra de mere generelle bestemmelser i den gældende lokalplan.

- ***Planens tilblivelse – borgernes og politikernes involvering i udarbejdelsen af lokalplanen***
 - Med lokalplanforslag, der giver anledning til en stor offentlig deltagelse i debatten, vil den endelige lokalplan ofte blive oplevet som ” det kompromis” man nu kunne nå.
 - Politikerne involverer sig på forskellig vis og i forskelligt omfang i de enkelte lokalplansager, men vil ofte stå over for borgerne som garant for den endelige plan.

De gældende lokalplaner er således i større eller mindre grad udtryk for en diskussion om indholdet af planen. En del lokalplaner bliver til med en stor og tydelig borger- og politikerinteresse, hvor efterfølgende dispensationer vil kunne blive anset for at underløbe de interesser, der er lagt i den endelige plan.

Overvejelser om dispensationspraksis

Det kan overvejes, at der kun i meget begrænset omfang meddeles dispensationer fra lokalplaner, hvor der har været en stor offentlig og politisk bevågenhed i forbindelse med lokalplanens vedtagelse, fordi dispensationer i disse sager oftest bliver kritiseret for at underløbe den debat, der var omkring lokalplanens tilblivelse.

Eksempelvis vil ønsker om dispensationer på Enghave Brygge kun skulle meddeles i meget begrænset omfang, fordi der netop i denne sag var tale om meget engagerede borgere i lokalområdet og en meget stor offentlig omtale af sagen, hvor ikke mindst politikerne i Teknik- og Miljøudvalget måtte stå for skud.

- ***Planens alder – Lokalplaner afspejler den tid de er udarbejdet i.***
 - Holdninger til byen og dens udvikling ændrer sig over tid, hvilket bl.a. kommer til udtryk i rammebestemmelserne i kommuneplanen. Det er nu fortætning frem for udtynding af byen. Ved kommuneplanlovens ikrafttræden i 1977 blev det mødt med megen modstand fra staten, at man i København ville planlægge med bebyggelsesprocenter på op til 150, og store dele af byen – især brokvartererne – blev fastlagt med en bebyggelsesprocent på 130 for at sikre en udtynding i forlængelse af saneringen af Indre Nørrebro. Bygningshøjderne var gennemgående på 3-4 etager. De

seneste år er den maksimale bebyggelsesprocent i de generelle rammer øget til 185, fortrinsvis i områderne omkring stationerne, områder med en maksimal bebyggelsesprocent på 130 er ændret til 150 og bygningshøjderne gennemgående forøget til 5-6 etager. Med den fortsatte udbygning af metrosystemet vil flere områder blive stationsnære og dermed egnet for en fortætning.

- Den arkitektoniske kvalitet, i form af designet af bygninger, var ikke store temaer i lokalplanlægningen for 35 år siden. Der var tale om tilpasning til den eksisterende by med traditionelle materialer og former. Der var ikke mange ”bar marks byggerier” eller omdannelser af erhvervs- og industriområder, og der var en fortsat tro på produktionserhvervene i København.
- Byens behov for hhv. boligarealer og erhvervsarealer varierer over tid, samtidig med at arealforbruget pr. beboere eller pr. ansat har været stigende. Lokalplanerne er derfor gennem årene udarbejdet for at indfri tidens behov og efterspørgsel. I perioder med stor efterspørgsel på erhvervsarealer, indeholder lokalplanerne ofte en sikring af en bestemt boligandel, og omvendt når tiderne efterspørger boliger.
- Kravet til friarealernes størrelse indgik tidligere som et parameter, der skulle sikre ”luft” mellem bygningerne, hvorfor friarealer ikke kunne erstattes af opholdsarealer på bygninger. Friarealer blev også anset for arealer, der skulle sikres for de enkelte ejendommers beboere og bruger. I dag indgår store dele af friarealerne i de nye områder i fællesarealer, der i stort omfang er offentligt tilgængeligt eller er placeret på bygninger eller bygningsdele. Friarealerne er derfor ikke længere en væsentlig regulerende faktor i relation til at sikre ”luft” mellem bygningerne
- Bylivet som selvstændigt planparameter indgik ikke eller i megen lille grad i de tidlige lokalplaner. Med den større fokus på bylivet og indførelsen af tesen om byliv, før byrum, før bygninger, vil der derfor være et behov for at revurdere bestemmelser om indretning og udformning af de ubebyggede arealer i tilknytning til bebyggelserne.
- Med ændringerne af planlovens bestemmelser om detailhandel er de tidlige lokalplaner ikke i overensstemmelse med denne mere intensive regulering af detailhandelen. Planloven giver ikke mulighed for automatisk ophævelse af lokalplaner i sådanne situationer. Planer vil alene kunne erstattes med en ny lokalplan, eller i nogle enkle situationer med en ophævelsessag, der i store træk svarer til den proces, der gælder for udarbejdelse af en ny plan. Detailhandelsbestemmelserne vil dog nok i kun i meget sjældne tilfælde give anledning til en dispensation, men må forventes at skulle håndteres med ændringer af lokalplanerne.

- Planstyrelsen havde som tidligere ankeinstans en mere planfaglig indgang til forståelsen af en plans bestemmelser, og derved også til kravet til bestemmelsernes formulering. Med nævnet som klageinstans blev der indført en mere strikt juridisk læsning af planlovens og lokalplanernes bestemmelser, hvorved en række tidligere formulerede bestemmelser, nu forudsætter en egentlig dispensation eller vil blive underkendt, da formuleringerne ikke kan accepteres som præcise nok til at kunne danne grundlag for en afgørelse.

Der er således en lang række parametre, i den gældende planlægning, der på grund af planens alder kan afføde et ønske om dispensation fra lokalplanen. Da kommuneplanerne redigeres hvert 4. år og politisk vedtages, udgør de et billede af de ændringer, der er sket med politikker og strategier for byens udvikling gennem årene, og vil derfor kunne bruges som grundlag for at vurdere ændringer til ældre planer. Jo ældre lokalplanen er, jo mindre er den i overensstemmelsen med de senest vedtagne politikker og strategier for udviklingen af et område, hvorfor der er et større behov for dispensere.

Overvejelser om dispensationspraksis

Det kan overvejes, at differentiere meddelelse af dispensationer fra lokalplaner på baggrund af lokalplanernes alder baseret på, hvor mange kommuneplaner der er udarbejdet siden planens vedtagelse, eksempelvis de seneste 3 kommuneplaner, således at kommunen vil være mere indstillet på at meddele dispensationer fra de bebyggelsesregulerende bestemmelser inden for rammerne af gældende kommuneplan ved lokalplaner, der er ældre. Det vil betyde, at der eksempelvis meddeles dispensationer fra tidligere generelt fastsatte parkeringskrav i ældre lokalplaner (1 pr. 100) til parkeringskravene i seneste kommuneplan (eksempelvis 1:300 for ungdomsboliger).

Ovenstående overvejelser vil i givet fald skulle kombineres i de konkrete sager og opvejes mod hinanden. En stor offentlig bevågenhed ved tilblivelsen af en ældre lokalplan, vil eksempelvis ikke vægtes lige så tungt som ønsket om tilpasning til gældende kommuneplan på grund af den, tid der er forløbet.

I det følgende skema er angivet de fordele og ulemper, der vurderes at være for kommunen, bygherrer og borgere ved

- en fastlæggelse af en dispensationspraksis baseret på forvaltningens ovenstående overvejelser, eller ved at
- forvaltningen efterkommer ønsker til fravigelser af lokalplanen ved at udarbejde nye lokalplaner/lokalplantillæg i stedet for en dispensation, eller ved at

- kommunen i høj grad afviser at ville medvirke til en fravigelse af den gældende plan for det pågældende område.