

Miljøministeriet
Skov- og Naturstyrelsen
Haraldsgade 53
2100 København Ø

15-02-2007

Sagsnr.
2007-5617

Dokumentnr.
2007-35523

Klavs Bjerring-Pedersen

Københavns Kommunes hørings svar til forslag om ændring af lov om planlægning (bypolitik mv.)

Miljøministeriet har sendt et forslag til ændring af lov om planlægning i høring, som er målrettet en række af kommunernes planmæssige og bypolitiske udfordringer.

Nærværende svar fra Københavns Kommune er udarbejdet af administrationen på grund af den meget korte høringsfrist. Der tages derfor forbehold overfor den politiske behandling af forslaget, hvilken forventes at være afsluttet i Borgerrepræsentationens møde den 29. marts 2007. Herefter vil det endelige svar blive fremsendt til ministeriet.

Lovudkastet er generelt fornuftigt og imødekommer en række ønsker, Københavns Kommune har haft i en årrække. Der skabes bl.a. lovgrundlag for frivillige udbygningsaftaler mellem kommunen og grundejere (kommunen finder dog, at redskabet ikke er stærkt nok til bl.a. at undgå øgede ghettoiseringer, jf. nedenfor), nye støjbestemmelser, bedre muligheder for planlægning for vandarealer i nedlagte havneområder og flere miljøhensyn i lokalplanlægningen.

Planlovsændringerne giver kommunerne konkrete redskaber til at løfte nogle planmæssige udfordringer, og her vurderes især aftaleredskabet at være af meget stor betydning. Københavns Kommune har i det følgende en række bemærkninger til lovudkastets hovedelementer.

Mulighed for frivillige udbygningsaftaler

Muligheden for at indgå frivillige udbygningsaftaler mellem kommunen og grundejere er et vigtigt nyt redskab i bestræbelserne på at fremme en hensigtsmæssig omdannelse og udvikling af byen.

Forslaget til planlovsændringer indebærer dog alene, at aftalerne vil kunne omfatte private bidrag til infrastruktur (veje, stier, forsyningsnet, rekreative anlæg mv.), mens der *ikke* skabes hjemmel for at indgå aftaler om blandede ejerformer i nyt boligbyggeri eller aftaler om en vis andel billige boliger.

Det synes ellers oplagt, at netop det boligpolitiske spørgsmål løftes i denne lovændring, da det er en væsentlig bypolitisk udfordring. Planlovens primære formål er at forene samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, så udviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i

Center for Byudvikling

Rådhuset, 3. sal, 37
1599 København V

Telefon
3366 2671

Telefax
3366 7003

E-mail
tur@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800176

www.kk.dk

respekt for menneskers livsvilkår og bl.a. ud fra en samfundsøkonomisk helhedsvurdering.

En væsentlig forudsætning for en vellykket planlægning der opfylder planlovens formålsbestemmelse, er muligheden for at kunne sikre blandede ejerformer og et fastsat huslejeniveau i nyt byggeri. Dette er bl.a. adresseret i Miljøministeriets partnerskabsprojekt med Realdania om "Fornyelse af Planlægningen" (rapporteret juni 2006), og projektet fremhæver, at mange kommuner er interesseret i et sådant redskab.

Det skyldes, at billige boliger kan have afgørende betydning for kommunernes rekrutteringsmuligheder, for kommunernes muligheder for at begrænse den trafikale trængsel og luftforurening samt for kommunernes muligheder for at sikre blandede boligområder med en alsidig beboersammensætning.

For eksempel i Københavns Kommune har de stigende boligpriser betydet, at familier i lav- og mellemindkomstgruppen har svært ved at finde en bolig, som de har råd til at betale. Billedet bekræftes i en aktuell analyse, som Danske Bank har foretaget, som viser, at mellemindkomstgruppen i disse år presses ud af det københavnske boligmarked, samt at der er tale om en blivende tendens (Børsen fra den 2. februar 2007).

Uden boliger som lav- og mellemindkomstgruppen kan betale, vil Københavns Kommune få svært ved at fastholde og tiltrække medarbejdere til private og offentlige serviceerhverv. Allerede i dag er der til stillinger som social og sundhedsmedarbejder i Københavns Kommune gennemsnitligt 1,8 ansøgere, og til stillinger som hjemmesygeplejerske er der gennemsnitligt 1,25 ansøgere.

Samtidig øges den trafikale trængsel på vejene til og fra København, og det anslås, at der hver dag spildes 120.000 persontimer på vejnettet omkring hovedstaden. Det svarer til et samfundsmæssigt tab på 5,7 mia. kroner i 2004 på grund af den øgede pendling til og fra arbejde i København.

Billige boliger er herudover afgørende for at sikre en alsidig beboersammensætning. Der er i disse år en tendens til øget social opdeling af København, hvor arbejdsløse, førtidspensionister og kontanthjælpsmodtagere, herunder personer af anden etnisk herkomst, i stigende grad koncentrerer sig i almene boliger, mens familier i ejerboliger i stigende grad distancerer sig indkomstmæssigt fra denne gruppe.

Denne uønskede ghettoisering er ikke kun et københavnsk fænomen. Også undersøgelser i f.eks. Århus viser samme tendens. Efter kommunens opfattelse bør der nu dæmmes op for denne udvikling, og en måde er, hvis disse forhold f.eks. kunne indgå i de frivillige udbygningsaftaler med bygherrer/investorer.

Flere andre lande, bl.a. England, har denne (lovhjemlede) mulighed for at fremme en bæredygtig udvikling, både socialt, miljømæssigt og økonomisk.

Den eksisterende planlov giver ikke de fornødne redskaber til at sikre en alsidig befolkningssammensætning og en kvalitativ byudvikling med levende og mangfoldige byer. Udfordringen er på afgørende punkter heller ikke søgt overvundet i lovforslaget, uanset at formålet skønnes at ligge inden for de hensyn, som lovligt vil – og bør – kunne varetages med planloven.

Udmøntningen af vedtagne politikker på boligområdet, som er indarbejdet i flere byers kommuneplanlægning, mangler derfor et afgørende element for at kunne lykkes i fuld tråd med lovens og forslagets intentioner.

Det er kommunens vurdering, at planloven favner bredest og bedst rammer forholdet ud fra bl.a. den samfundsøkonomiske helhedsbetragtning i lovens formål, hvorfor det også af den grund findes mest oplagt at det er i denne lov, man fastlægger redskabet.

Københavns Kommune forslår derfor følgende justering af forslaget:

Kapitel 5 a gives overskriften:

”Udbygningssaftaler om infrastruktur og alsidig boligsammensætning”

Forslagets § 21b, stk. 2, suppleres som konsekvens heraf med følgende bestemmelse:

(”Udbygningssaftaler kan indgås med henblik på at)

1)

2) *opnå en alsidig sammensætning af boliger, herunder ejerformer og lejeniveau.”*

nr. 2 og 3 ville så blive nr. 3 og 4.

Forslagets § 21b, stk. 3, suppleres med følgende efter 1. punktum:

”Aftalen kan endvidere specificere, hvordan ønsket om, at nye boliger opnår en alsidig sammensætning, herunder ejerformer og lejeniveau, gennemføres.”

Endelig bør åbnes mulighed for tinglysning af aftalen ved supplerung af planlovens § 31, stk. 2.

Planlægning af blandede byområder med nye bestemmelser for støj ***Planlægning af blandede byområder***

Forslaget indeholder en præcisering af muligheden for at udlægge områder til blandede byfunktioner. Planlægning for blandede byområder er imidlertid allerede indarbejdet i mange kommuners praksis, f.eks. i

Københavns Kommune. Ændringen giver således ikke kommunerne nye redskaber i arealplanlægningen.

Af bemærkningerne fremgår det, at rammerne kan angive, at en vis del af bebyggelsen fx skal anvendes til boligformål, *kreative erhverv*, serviceerhverv m.v. (egen kursivering). Københavns Kommune bakker op om forslaget intention, men finder desværre, at det er vanskeligt at administrere en sådan anvendelsesbestemmelse i praksis.

Kreative erhverv dækker over en bred gruppe af erhverv inden for liberale erhverv og håndværk, der har en miljøpåvirkning, som ikke er væsensforskellige fra andre erhverv inden for samme branche.

Københavns Kommune mener i forlængelse heraf umiddelbart ikke, at der med hjemmel i byggelov, planlov eller miljøbeskyttelseslov kan nægtes etablering af en "ikke-kreativ" virksomhed i forbindelse med ejerskifte fra kreativ virksomhed (med tilsvarende karakter, f.eks. en malervirksomhed i forhold til en billedkunstner), bl.a. fordi dette som udgangspunkt ikke kræver byggetilladelse eller anden godkendelse fra offentlig myndighed.

Støjbeskyttelse

Med ændringen i § 15, stk.2 muliggøres, at der i en lokalplan kan stilles krav om støjisolering af ny boligbebyggelse i eksisterende boligområder, eller i områder der udlægges til blandede byfunktioner,. Bestemmelsen er særdeles relevant i sammenhæng med Københavns Kommunes bestræbelser på at etablere særlige områder, der muliggør "mere gang i byen", hvor mere støj fra restauranter er en konsekvens.

Det er dog væsentligt at få pointeret, at bestemmelsen også omfatter nye boliger, der indrettes i eksisterende erhvervsbyggeri, samt ikke mindst, at bestemmelsen ikke kun går på ekstern støj, men også omfatter bygningstransmitteret støj. Hermed opnås mulighed for at kunne stille krav om isolering af etageadskillelsen, hvis der fx indrettes nye boliger oven på restauranter og lignende.

Dette giver efter Københavns Kommunens opfattelse forbedrede forudsætninger for at planlægge og udvikle mangfoldige bykvarterer.

Det er i den forbindelse afgørende, at forslaget intentioner udmøntes på tilfredsstillende vis i Miljøstyrelsens vejledninger.

Af bemærkningerne fremgår det, at Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for ekstern støj fra virksomheder i blandede bykvarterer vil blive fastsat svarende til de støjgrænser, der kendes fra centerområder. Dette er imidlertid ikke forskelligt fra Københavns Kommunes gældende praksis på området, idet der allerede i dag administreres efter disse retningslinier i kommunens blandede byområder.

I bemærkningerne til lovforslaget præciseres det endvidere, at Miljøstyrelsen fortsat finder det uhensigtsmæssigt, at der etableres enkelte boliger i tilknytning til den enkelte virksomhed, som det f.eks. kendes fra portnerboliger. Miljøstyrelsen finder således, at der i videst muligt omfang ved planlægningen skal undgås at der etableres boliger i miljøbelastede erhvervsområder – og at eksisterende boliger forsøges konverteret til erhvervsformål.

Undersøgelser af de kreative erhvervs behov peger imidlertid på, at flere ønsker mulighed for fleksible lejemål, herunder mulighed for at bo og arbejde samme sted. Flere ældre erhvervsområder gennemgår således en konvertering / brancheglidning, hvor traditionelle industri- og produktionserhverv erstattes af f.eks. kreative erhverv.

I den forbindelse ønsker kommunen at skabe mulighed for i udvalgte områder (kreative zoner) at dispensere fra beboernes sædvanlige krav på miljøbeskyttelse i de tilfælde, hvor der etableres bolig i tilknytning til en erhvervsfunktion. Dispensation fra beboernes miljøbeskyttelse bør alene vedrøre niveauet for støjforurening og ikke luft- eller jord forurening.

Planlægning for vandarealer i nedlagte havne i byomdannelse-områder

Kommunen er positiv over for, at der sker en præcisering af planlovens gyldighed for vandarealer. Skov- og Naturstyrelsen har jo allerede i sin vejledning om lokalplanlægning for husbåde til helårsbeboelse (vejledning nr. 9608 af 6. september 2005) redegjort for reglerne for så vidt angår planlægning for husbåde på vandarealer i byzonehavne.

Også i projektet ”Fornyelse af Planlægningen” blev behovet for en samlet kommunal planlægning for byernes land- og vandarealer understreget. Og i rapporten blev det anbefalet at overveje en regulering, der kunne forenkle eller erstatte den gældende praksis med enkelttilladelser fra Kystdirektoratet.

Set på denne baggrund er den foreslåede formulering af bestemmelser i planloven ikke fuldt ud i stand til at opfylde behovene for helhed i planlægningen og sikkerhed og klarhed i kompetencefordelingen. Det foreslås, at kommunerne alene gives hjemmel til at planlægge for ”anvendelsen af vandarealer og udformning af anlæg på vandarealer i et byomdannelsesområde inden for eller i tilknytning til en havns dækkende værker”. Denne afgrænsning af kommunernes kompetence til at gælde vandarealer i udpegede byomdannelsesområder er en indskrænkning såvel i forhold til ovennævnte lokalplanvejledning som i forhold til de behov, der er beskrevet i ”Fornyelse af Planlægningen”.

Der savnes i bemærkningerne en begrundelse for, at der på denne måde skabes helt forskellige kompetenceforhold indenfor havneområder-

ne, således at kommunerne kun vil kunne skabe en helhed mellem anvendelsen af land- og vandarealer i en begrænset del af havnen.

Mange havne har været under omdannelse længe før muligheden for udpegning af byomdannelsesområder kom ind i planloven. Bl.a. derfor er kun mindre dele af havnen i København udpeget. De for længst omdannede områder i Inderhavnen, den nordlige del af Sydhavnen mv. har der ikke været behov for at udpege, men det mindsker på ingen måde behovet for at planlægge for vandarealerne for at sikre en fornuftig sammenhæng med landarealerne. Disse områder undergår også forandringer, som berører vandarealer, eksempelvis opfyldninger ved Skuespilhuset, etablering af foreløbig to havnebade, ønsker om placering af fastliggende skibe og husbåde mv.

Københavns Kommune har allerede gennemført en samlet planlægning for placering og udformning af husbåde i havnen. Denne planlægning (kommuneplantillæg med retningslinjer og rammer for lokalplanlægning) har omfattet alle vandarealer i kommunen. Den har været nødvendig for at kunne bruge vejledning nr. 9608, idet lokalplanlægningen jo forudsætter et grundlag i form af rammer. Med det foreliggende forslag vil hjemmelsgrundlaget for denne planlægning falde bort for de fleste havneområders vedkommende. Der vil kommunen ikke kunne regulere placering og udformning af husbåde, når der bortses fra de krav, der kan stilles i byggesagsbehandlingen. Sammenhængen mellem plan- og byggesagsbehandling synes med det foreliggende forslag ikke sikret.

Udpegningen af havneområder som byomdannelsesområder er ikke nødvendigvis varig. Når de påtænkte omdannelsesprocesser (f.eks. fra industri til boliger og kontorerhverv) er afsluttede, har der ikke hidtil været grund til at opretholde udpegningen. Men det vil stille sig anderledes, såfremt kommunens hjemmel til at regulere vandarealerne i området bortfalder, hvis det ikke længere er udpeget som byomdannelsesområde i kommuneplanen.

Kommunen vil på denne baggrund stærkt anbefale, at formuleringen ”i et byomdannelsesområde” udgår af lovforslagets § 1, stk. 6. Samtidig finder Københavns Kommune det beklageligt, at der ikke sker en regelforenkling, således at konkrete tilladelser til anlæg fra Kystdirektoratet kan afløses af bestemmelser i en lokalplan. Kystdirektoratet har i høringsperioden adgang til at sikre, at de hensyn, det skal varetage, er tilfredsstillende behandlet. Derfor vil det uden en forringelse af sagsbehandlingen være muligt at undtage i det mindste nogle typer af anlæg fra en dobbelt myndighedsbehandling.

Miljøhensyn i lokalplanlægningen

Generelt

Kommunen afholdt i november 2006 et møde med Skov- og Naturstyrelsen om mulighederne for at kommuner kan tage mere vidtgående

miljøhensyn i lokalplanlægningen Ud fra ”Miljø i byggeri og anlæg ” havde kommunen til mødet udarbejdet et notat, der konkretiser, hvilke miljøhensyn det drejer sig om.

Skov- og Naturstyrelsen anbefalede på mødet, at kommunen i forbindelse med afgivelse af høringssvar omkring ændringerne af Planloven fremhæver ønskerne til mere vidtgående miljøkrav i lokalplaner.

Konkrete bemærkninger

Det er positivt at planlovens nuværende katalog over emner, som behandles i en lokalplan (§ 15, stk. 2) udvides med en bestemmelse om, at der i en lokalplan kan fastsættes visse, nærmere angivne miljøkrav – både at nye boliger kan etableres som lavenergiboliger i områder, hvor det ikke er oplagt med kollektiv varmforsyning, og at en kommune også vil kunne stille krav om lavenergibebyggelse ud fra et ønske om at styrke hensynet til den miljømæssige bæredygtighed.

I ændring nr. 16 foreslås, at der i § 21 indsættes en § 21a, der beskriver, hvad der skal forstås ved lavenergibebyggelse. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at der ved lavenergibebyggelse skal forstås enfamiliehuse.

Når kommunen ønsker at styrke den miljømæssige bæredygtighed og dermed ønsker at stille krav om lavenergibebyggelse, vil forslaget til ændring ikke have nogen væsentlig miljøeffekt i København, idet den overvejende del af boligbyggeriet i København er etagebyggeri.

Det anbefales derfor at lavenergibebyggelse også kommer til at omfatte etagebyggeri.

Bemærkningerne understreger endvidere, at bestemmelsen alene gælder ny bebyggelse. Der kan dog også opstå situationer, hvor eksisterende bygninger ombygges med henblik på en anden anvendelse, og hvor dette uden urimelige merudgifter vil kunne ske som lavenergibyggeri. En genanvendelse af eksisterende bygningsmasse til nye formål vil ofte være den mest miljømæssigt bæredygtige løsning sammenlignet med nybyggeri, og samtidig kan hensynet til kulturhistorisk interessante bygninger og bymiljøer varetages.

Kommunen anbefaler derfor, at bestemmelsen formuleres således, at det også ved lokalplanlægning for anvendelsesændringer og deraf følgende ombygninger af eksisterende bebyggelse bliver muligt at stille krav om udformning som lavenergibebyggelse, hvor dette ikke vil medføre en urimelig teknisk løsning eller økonomisk belastning for bygherren.

Endvidere har kommunen følgende bemærkninger:

Det anbefales, at der ud over de foreslåede ændringer i høringsudkastet også sker ændringer af planloven, så det bliver muligt at:

- der i forsøgsområder af byen kan stilles mere vidtgående miljøkrav til bygge- og anlægsprojekter end i resten af byen
- det i bygninger med stort energiforbrug bliver muligt at stille krav om produktion af vedvarende energi og energilager
- stille krav om særlige løsninger (havvand, grundvand, absorption) ved stort kølebehov i kontorbygninger
- stille krav til hvilke energikilder, der skal anvendes til lys, varme og madlavning
- stille krav til opsamling og nedsivning af regnvand, evt. brug af regnvand som sekundavand, til udledning til vandløb, søer og havn eller til etablering af nye vandelementer i byen
- sikre at der i lokalplaner afsættes plads til affaldssorteringsanlæg:
 - Affaldssorteringsmulighederne i konstruktion og på terræn arealmæssigt dimensioneret efter antallet af beboere.
 - Reservere plads til affaldssortering og indsamling til genbrug (analogt med parkering)
- at stille krav om fornybare og genanvendelige materialer samt anvendelse af bygningsdele, der kan adskilles i genbrugelige funktioner
- forbyde brug af stoffer i byggeriet fra Miljøstyrelsens liste over uønskede stoffer

Der haves ikke yderligere bemærkninger.