



Bilag 1

Den lovgivningsmæssige ramme for lokalplaner mv.

Formålet med dette notat er at belyse det retlige grundlag for lokalplaner og andre planlægningsværktøjer, herunder muligheder og begrænsninger i planloven.

Lokalplaner

Forholdet til kommuneplanen

Kommuneplanen er den overordnede plan for byens fysiske udvikling og kommunen skal virke for kommuneplanens realisering. Den består af visioner og politiske mål, retningslinjer samt rammer for byens udvikling. Målene omhandler bl.a. udbygningen i kommunen med boliger, arbejdspladser, trafikbetjening, energiforsyning, offentlig service og rekreative områder.

I kommuneplanens rammer fastsættes bestemmelser om bl.a. områders anvendelse, p-normer, og rækkefølgebestemmelser, fx om hvornår byudviklingsområder må udvikles. Kommuneplanens rammer bliver som udgangspunkt først bindende for borgere m.fl., når de er skrevet ind i en lokalplan. Lokalplaner skal være i overensstemmelse med kommuneplanen, regionale udviklingsplaner og fingerplanlægningen.

Lokalplaners indhold

Planlovens § 15, stk. 2, opregner udtømmende de emner, som kommunen har hjemmel til at regulere i en lokalplan (lokalplankataloget). Det er et krav efter planloven, at bestemmelserne i lokalplaner er formuleret præcist og entydigt – så det umiddelbart kan forstås om en disposition er tilladt eller forbudt. Derudover skal bestemmelserne kunne begrundes sagligt og planlægningsmæssigt.

Der er ikke efter planloven pligt til at regulere alle de emner, som fremgår af lokalplankataloget.

For at opfylde lokalplanpligten skal en lokalplan dog indeholde sådanne retningslinjer om områdets fremtidige anvendelse og udformning, at det er muligt på grundlag af planen at forestille sig, hvordan området bliver med hensyn til bebyggelsens art og omfang samt veje og friarealer, når planen er gennemført.

Lokalplanlægningens omfang

04-08-2017

Sagsnr.
2017-0204171

Dokumentnr.
2017-0204171-4

Sagsbehandler
Simon Kjølby Larsen

Der kan fx i en lokalplan fastsættes bestemmelser om:

- *Beplantning, herunder om dens højde og bevaring.*
- *Brug af bestemte materialer på facader.*
- *Farve på vinduer.*
- *Bebyggelsens placering.*

Men ikke om:

- *Anden sædvanlig anvendelse af havearealer.*
- *Muldlagets tykkelse på ubebyggede arealer.*
- *Bestemt fabrikat af materialer.*

Byplan Vest

Njalsgade 13
2300 København S

Mobil
2011 8861

E-mail
GS4X@tmf.kk.dk

EAN nummer
5798009809452

Planloven indeholder ikke nærmere krav til indhold eller detaljeringsgraden af lokalplanbestemmelser, men overlader det i vidt omfang til kommunalbestyrelsen at fastlægge lokalplanens konkrete indhold og detaljeringsgrad.

Lokalplanlægningen kan – uden at komme i strid med planloven – i princippet reduceres til et minimum, hvor der alene fastlægges de efter planloven påkrævede bestemmelser og med de bebyggelsesregulerende bestemmelser, som er nødvendige for at regulere et lokalplanpligtigt projekt.

Minimumsregulering vil give maksimal fleksibilitet for bygherren, men til gengæld skabe stor usikkerhed om udformningen af det færdige byggeri, og dermed for borgerne om, hvad det er for et projekt der realiseres.

Modsat kan man vælge at detailregulere i lokalplanen på alle parametre ud fra et ønske om at skabe et bestemt resultat. Her er fleksibiliteten for bygherren meget lille.

Lokalplanredegørelsen

Efter planloven *skal* en lokalplan indeholde en redegørelse, der oplyser om baggrunden og forudsætningerne for lokalplanen, bl.a. af hensyn til offentlighedens inddragelse. Redegørelsen skal gøre det let at forstå, hvad lokalplanen går ud på.

Redegørelsen er i modsætning til lokalplanbestemmelserne ikke retligt bindende for ejere og brugere af de ejendomme, som planen omfatter.

Formåls- og anvendelsesbestemmelser

Efter planloven *skal* en lokalplan indeholde formåls- og anvendelsesbestemmelser.

En anvendelsesbestemmelse kan formuleres med en vis rummelighed, fx at området hovedsageligt kan anvendes til etageboligbebyggelse eller serviceerhverv, eller en helt specifik anvendelse fx offentlig formål i form af skole.

Sammen med planens formålsbestemmelse er anvendelsesbestemmelsen udtryk for planens principper. Dermed afgrænses muligheden for senere at fravige planen ved dispensation, fordi der ikke kan dispenseres i strid med planens principper. Det er som udgangspunkt i strid med planloven at dispensere fra anvendelsesbestemmelsen.

Anvendelsesbestemmelser kan fastsættes med en vis rummelighed, da det vil skabe en fleksibilitet, så man undgår, at den ønskede

En lokalplan skal efter planloven indeholde oplysninger om:

- *En redegørelse om baggrunden for planen.*
- *Formålsbestemmelser om dens planlægningsmæssige begrundelse.*
- *En præcis afgrænsning af det område, som planen omfatter.*
- *Planens formelle retsvirkning for grundejere mv.*
- *Et vist minimum af bestemmelser om anvendelsen af området.*
- *Et vist minimum af bebyggelsesregulerende bestemmelser, fx om placering af bygninger og veje.*

anvendelse ikke kan rummes inden for lokalplanen. Hvis den ønskede anvendelse fastsættes helt specifikt, vil selv mindre ændringer i anvendelsen kræve udarbejdelse af en ny lokalplan. Det bemærkes, at områdernes anvendelse er fastlagt i kommuneplanen, og at lokalplanerne almindeligvis gentager kommuneplanens muligheder i anvendelsesbestemmelsen.

Bebyggelsesregulerende bestemmelser

Planlovens § 15, stk. 2, nr. 7 og 10, muliggør regulering af bebyggelse (omfang, placering og bebyggelsens ydre fremtræden) og ubebyggede arealer.

Det er muligt at fastsætte bestemmelser om bebyggelsens ydre fremtræden og udformning med en meget høj detaljeringsgrad, herunder materialevalg, åbne stueetager, højden på stueetager, begrønning, belysning, skilte og reklamer, vinduer, tage/grønne tage, altaners udkrægning samt farver. Bebyggelsens ydre fremtræden vurderes bl.a. på baggrund af kommunens arkitekturpolitik

For de ubebyggede arealer er det også muligt at fastsætte detaljerede lokalplanbestemmelser om bl.a. indretning af friarealer, kantzoner, beplantning og byrum. De ubebyggede arealer vurderes bl.a. på baggrund af kommunens politik for begrønning, træer, kantzoner og klimatilpasning/skybrudssikring.

Byggesagsbehandling

I en lokalplan er der langt bedre muligheder for at regulere udformning af byggeri og friarealer, end der er i bygningsreglementets bestemmelser.

I bygningsreglementet er der bestemmelser om, hvor meget en grundejer kan bygge bl.a. ved bestemmelser om bebyggelsesprocenter, etageantal og afstand til skel. Der skal i en vurdering af byggeretten indgå, om bebyggelsens omfang og indvirkning på omgivelserne er hensigtsmæssig i forhold til anvendelsen, og om bebyggelsen sikres tilfredsstillende lysforhold, friarealer, adgangs- og tilkørselsforhold. Endvidere skal indgå, om bebyggelsen svarer til det sædvanlige i området eller det, der tilstræbes i et område.

Denne regulering er imidlertid langt mere ubestemt, end en lokalplanbestemmelse ville være, og derfor kan en lokalplan regulere byggeriets udformning og byrummene mere detaljeret, end der kan med en byggetilladelse.

Udbygningssaftaler

En udbygningssaftale er en frivillig aftale mellem grundejeren og kommunen (den udarbejdes af Økonomiforvaltningen), om udbygning af infrastruktur i de tilfælde, hvor grundejeren finder det

hensigtsmæssigt i forhold til udnyttelse og benyttelse af en ejendom. Aftalen kan kun indgås på opfordring af grundejeren og omfatter kun etablering og medfinansiering af fysisk infrastruktur, dvs. veje, broer, cykelstier osv.

Aftalerne er reguleret i planloven og godkendes samtidig med lokalplanen. Da udbygningsaftaler kun kan regulere fysisk infrastruktur, har de et begrænset anvendelsesområde.

Designmanualer

En designmanual er udtryk for en fælles forståelse mellem bygherre og forvaltning af, hvordan et kommende byggeri mere præcist skal udformes udover det, der er reguleret i lokalplanen. Formålet er, at der opnås en fælles forståelse af fx det arkitektoniske formsprog for bebyggelsen m.v., som kan danne udgangspunkt for byggesagsbehandlingen om bygningernes udformning.

Designmanualerne har ofte været formuleret mere detaljeret end lokalplanerne med hensyn til fx. materialevalg og udformningen af bygninger, promenader, broer og lignende. Fordelen ved ikke at beskrive dette i en lokalplan er bl.a., at evt. fravigelser fra designmanualen ikke vil forudsætte en dispensation fra lokalplanen. Byggeprojektet skal naturligvis fortsat overholde lokalplanen og bygningsreglementet. Nogle forhold kan heller ikke reguleres i en lokalplan for eksempel, fordi det er en mere løs formulering om eller illustration af et tilsigtet arkitektonisk udtryk.

Det er frivilligt for bygherre, om han ønsker en designmanual til sit byggeri, forstået på den måde, at det ikke kan stilles som et krav efter lovgivningen. Det er således en klar forudsætning for anvendelsen af designmanualer, at de reelt er frivillige for bygherren og indgås på dennes initiativ. I modsat fald vil der være risiko for, at bygherren vil opfatte det som magtfordrejning fra kommunens side.

Designmanualer har således ikke hjemmel i planloven og kan ikke håndhæves. Det betyder, at de ikke kan danne grundlag for afgørelser, som fx påbud, tilladelser og afslag. En designmanual kan tinglyses på ejendommen, hvis bygherren er indstillet på det. Designmanualen skal for at kunne tinglyses indeholde klare og entydige bestemmelser med et forpligtende indhold (ikke hensigter eller intentioner), og visse bestemmelser, som kan reguleres i en lokalplan, fx arkitektoniske bestemmelser om materiale- og farvevalg eller udformning, er omfattet af det formelle krav i planlovens § 42 om kommunalt samtykke og påtegning.

Der er ingen formkrav til en designmanual, og den skal ikke igennem de samme politiske godkendelsesprocesser eller offentlighedsfaser som en lokalplan. Dog har de som oftest været bilag til indstillinger om lokalplaner.

Det er bygherren, der står for udarbejdelsen af designmanualen, og det er bygherren, som afholder udgifterne til udarbejdelse af den. Designmanualen kan ses som en investering for kommunen, idet det på forhånd er aftalt, hvordan forskellige forhold i forbindelse med byggesagsbehandlingen kan eller skal løses. I de tilfælde hvor kommunen er grundejer og evt. bygherre er der intet til hinder for, at kommunen afholder udgifter til udarbejdelse af manualen.

Partnerskabsaftaler

En partnerskabsaftale er en frivillig aftale mellem grundejer og kommunen (den udarbejdes af Økonomiforvaltningen) om udvikling af et område.

Aftalerne indgås på ulovbestemt grundlag, men skal være i overensstemmelse med kommunalfuldmagten. De kan være af mere uformel karakter i stil med hensigtserklæringer, at ”parterne vil arbejde for.” Andre aftaler kan være af mere formel karakter med klart forpligtende indhold, ligesom aftalerne kan indeholde bestemmelser om fx garantistillelse og tinglysning.

Aftalerne kan fx omfatte samarbejde om bæredygtighed eller afholdelse af arkitektkonkurrencer for markant byggeri.

Kommunen har tidligere indgået denne type aftaler for større byudviklingsområder, der rummer et vist arealudviklingsperspektiv. Partnerskabsaftaler er ikke en del af plangrundlaget. Kommunen agerer således ikke som planmyndighed i forbindelse med indgåelsen af partnerskabsaftalerne, men som privat aftalepart. Det betyder bl.a., at partnerskabsaftaler ikke kan være grundlag for afgørelser, fx påbud, tilladelser og afslag i forbindelse med grundejerens efterfølgende realisering af lokalplanen.

Ved en frivillig aftale, der indeholder forpligtende punkter, vil kommunen i tilfælde af misligholdelse alene kunne håndhæve aftalen ved domstolene.

Domstolsbehandling indebærer procesøkonomiske og tidsmæssige udfordringer.