

Betænkning afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 9. maj 2007

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om planlægning

(Bypolitik m.v.)

[af miljøministeren (Connie Hedegaard)]

1. Ændringsforslag

Der er stillet 6 ændringsforslag til lovforslaget. Miljøministeren har stillet ændringsforslag nr. 1, 2 og 6. Socialdemokratiets medlemmer af udvalget har stillet ændringsforslag nr. 3-5.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 28. marts 2007 og var til 1. behandling den 17. april 2007. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Miljø- og Planlægningsudvalget. Udvalget anmoder om, at lovforslaget bliver henvist til fornyet udvalgsbehandling efter 2. behandling.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 3 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og miljøministeren sendte den 31. januar 2007 dette udkast til udvalget, jf. alm. del – bilag 230. Den 29. marts 2007 sendte miljøministeren de indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget.

3. Tilkendegivelse fra miljøministeren

Ministeren har over for udvalget tilkendegivet følgende:

Jeg deler ønsket om at fremme miljø- og energirigtigt byggeri. Dette er bl.a. baggrunden for, at jeg i lovforslaget vil åbne mulighed for, at kommunerne i en lokalplan kan stille krav om, at der i et givet område kun må opføres lavenergiboliger. I lovforslaget defineres lavenergiboliger indirekte ved en henvisning til reglerne i bygningsreglementet, som i dag klassificerer lavenergihuse i klasse 1 og klasse 2. Herved sikres det, at reglerne er dynamiske og vil udvikle sig takt med, at bygningsreglementets regler om lavenergibebyggelse forfines.

Samtidig er jeg også meget positiv over for at se på mulighederne for at udbygge reglerne til miljø- og energirigtigt byggeri. Jeg vil gerne give tilsagn om, at der til belysning af nedenstående emner hurtigst muligt nedsættes en arbejdsgruppe under Miljøministeriet med deltagelse af Økonomi- og Erhvervsministeriet, Transport- og Energiministeriet og Justitsministeriet. Arbejdsgruppens vurderinger vil foreligge senest den 1. oktober 2007.

Jeg vil bede arbejdsgruppen om at vurdere følgende forhold:

Mulighederne for i lokalplaner at stille skærpede miljøkrav til byggeriets produkter og materialer og forholdet til EU-retten

Arbejdsgruppen vil undersøge mulighederne for – f.eks. i lokalplaner – at stille krav om miljøvenlige byggematerialer svarende til kriterierne herfor i svanemærkede huse. Udgangspunktet for miljømærkeordninger – både den nordiske svanemærkning og EU's blomst – er, at de er frivillige for forbrugerne at følge, men at man gennem miljømærket kan bistå køberne af produkter og materialer med at vælge de mest miljørigtige på markedet. Det er samtidig frivilligt for de enkelte producenter, om de ønsker at blive miljømærket.

Som jeg tidligere har oplyst, findes der allerede i dag miljømæssigt begrundede totalharmoniserede EU-regler for mange af de stoffer og materialer, som der er opstillet svanemærkekriterier for i forhold til huse. Derfor er der et behov for, at arbejdsgruppen vurderer, hvilken betydning det vil have i forhold til Danmarks EU-retlige forpligtelser, hvis en kommune gennem en lokalplan gør miljømærkekriterierne bindende.

Passivhuse

Jeg tilslutter mig ønsket om at fremme byggeriet af passivhuse. Lovforslaget indeholder ikke kriterier for, hvad et lavenergihus er. I stedet henvises til definitionerne herfor i bygningsreglementet. Bygningsreglementet indeholder i dag ingen kriterier for passivhuse. Jeg vil derfor tage kontakt til økonomi- og erhvervsministeren med henblik på, at der i bygningsreglementet indsættes en kategori under lavenergihuse, som definerer passivhuse.

4. Indstillinger

Et *flertal* i udvalget (V, DF og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af miljøministeren stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* i udvalget (S, EL og IA) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Et *andet mindretal* i udvalget (RV og SF) vil ved 2. behandling tilkendegive sin stillingtagen til lovforslaget.

Siumut, Tjóðveldisflokkurinn og Fólkaflokkurinn var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

5. Ændringsforslag med bemærkninger

Æ n d r i n g s f o r s l a g

Til § 1

Af *miljøministeren*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af RV og SF):

- 1) I den under *nr. 14* foreslåede ændring af § 15, *stk. 2*, indsættes efter *nr. 24* som nyt nummer: »25) installation af anlæg til opsamling af regnvand fra tage til brug for wc-skyl og tøjvask i maskinerne som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse.«

[Mulighed for i en lokalplan at kræve, at der installeres anlæg til opsamling af regnvand fra tage]

2) I den under *nr. 18* foreslåede § 21 a ændres »den energiramme« til: »de energirammer«.
[Præcisering]

Af et *mindretal* (S), tiltrådt af et *mindretal* (EL og IA):

3) Den under *nr. 18* foreslåede overskrift til *kapitel 5 a* affattes således:

»Udbygningsaftaler om infrastruktur og alsidig boligsammensætning«.

[Ændring af kapiteloverskrift]

4) I det under *nr. 18* foreslåede § 21 b, *stk. 2*, indsættes efter nr. 1 som nyt nummer:
»2) opnå en alsidig sammensætning af boliger, herunder ejerformer og lejeniveau,«.

Nr. 2 og 3 bliver herefter nr. 3 og 4.

[Ændring af formålet med indgåelse af udbygningsaftaler]

5) I den under *nr. 18* foreslåede § 21 b indsættes efter *stk. 2* som nyt stykke:

Stk. 3. Aftaler i henhold til *stk. 2*, nr. 3, kan endvidere specificere, hvordan ønsket om, at nye boligområder får en alsidig sammensætning, herunder med hensyn til ejerformer og lejeniveau, gennemføres.«

Stk. 3-5 bliver herefter *stk. 4-6*.

[Konsekvens af ændringsforslag nr. 4 og præcisering af udbygningsaftalens indhold]

Af *miljøministeren*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af RV og SF):

Til § 2

6) Efter 1. pkt. indsættes som nyt punktum:

»Dog fastsætter miljøministeren tidspunktet for ikrafttrædelsen af § 15, *stk. 2*, nr. 25, som indsat ved denne lovs § 1, nr. 14.«

[Miljøministeren fastsætter tidspunktet for ikrafttrædelsen om opsamling af regnvand]

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Udgangspunktet i vandforsyningsloven er, at vand, der anvendes til husholdningsbrug, skal have drikkevandskvalitet.

Der er dog ikke krav om drikkevandskvalitet, hvis regnvand opsamles fra tage og anvendes til wc-skyl og tøjvask i maskiner. Regnvandsanlægget skal udføres i overensstemmelse med Rørcenteranvisning 003, juli 2000, udarbejdet af Økonomi- og Erhvervsministeriet og Miljøministeriet, der kan findes på www.mst.dk. Undtagelsen fra kravet om drikkevandskvalitet gælder dog ikke, hvis der er tale om institutioner med særlig udsatte personer, f.eks. skoler, dag- og døgninstitutioner og hoteller og bygninger med offentlig adgang.

Det er i dag ikke muligt efter vandforsyningsloven at stille krav om, at der skal installeres regnvandsanlæg i nybyggeri.

Det foreslås, at der gives kommunalbestyrelserne mulighed for i en lokalplan at fastsætte bestemmelser om, at der ved nybyggeri skal installeres anlæg til opsamling af regnvand fra tage til brug for wc-skyl og tøjvask i maskine.

Det opsamlede regnvand vil imidlertid ikke kunne erstatte hele vandforbruget til wc-skyl og tøjvask. Det vil derfor fortsat være nødvendigt at supplere med drikkevand til wc-skyl og tøjvask.

Anvendelse af regnvand kan medføre, at der skal stilles krav om, at kommunerne fører tilsyn med regnvandsanlæggene for at sikre, at der ikke sker forurening af drikkevand.

Udnyttelsen af den foreslåede mulighed for lokalplanbestemmelser om anvendelse af regnvand fra tage skal ske inden for vandforsyningslovens rammer.

Da ændringsforslaget muligvis kræver ændringer i vandforsyningsloven, foreslås det i nr. 3, at miljøministeren fastsætter tidspunktet for ikrafttrædelsen af § 15, stk. 2, nr. 25.

Til nr. 2

Lovforslagets bestemmelser henviser til de til enhver tid gældende standarder i bygningsreglementet.

Efter lovforslagets § 1, nr. 14 (§ 15, stk. 2, nr. 22) bliver det muligt i en lokalplan at stille krav om, at ny bebyggelse skal opføres som lavenergibebyggelse.

Lavenergibebyggelse defineres i lovforslagets § 1, nr. 18 (§ 21 a) som bebyggelse, der opfylder den energiramme for energiforbrug for lavenergibygninger, der er fastsat i bygningsreglementet. I bygningsreglementet klassificeres lavenergihus i klasse 1 og 2, som bruger henholdsvis 50 pct. og 25 pct. mindre energi end bygninger, der opfylder den almindelige energiramme. Forslaget om ændring af § 21 a præciserer, at bygningsreglementet for tiden indeholder to lavenergiklasser.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 14, at kommunen i lokalplanen kan stille krav om, hvilken lavenergiklasse i bygningsreglementet byggeriet skal leve op til. Det betyder, at der i en lokalplan f.eks. kan fastsættes bestemmelser om, at ny bebyggelse som minimum skal opføres som lavenergibebyggelse klasse 2, eller at al bebyggelse skal leve op til de skærpede krav til lavenergibebyggelse klasse 1.

Lovforslagets bestemmelser er udformet på en sådan måde, at det i fremtidige lokalplaner bliver muligt at fastsætte bestemmelser med nye krav til lavenergibebyggelse i takt med, at klassifikationen af lavenergibebyggelser udvikles i bygningsreglementet.

Der er i dag ingen definition i bygningsreglementet af passivhuse, men hvis der fastsættes krav om en skærpet energiramme for lavenergibebyggelse, bliver det efter lovforslaget også muligt at stille krav i en lokalplan om, at bebyggelse skal opføres som sådanne passivhuse.

Lovforslaget indeholder ikke nærmere rammer for, i hvilke tilfælde kommunerne vil kunne fastsætte krav om lavenergibebyggelse. Kommunerne vil f.eks. kunne stille krav om lavenergibebyggelse ud fra et politisk ønske om at styrke hensynet til den miljømæssige bæredygtighed eller ud fra forsyningsmæssige hensyn i områder, hvor der ikke er mulighed for kollektiv varmforsyning. Det fremgår dog af bemærkningerne til lovforslaget, at kommunen i sin afgørelse skal inddrage hensynet til den lokale kollektive varmforsyning.

Muligheden for i en lokalplan at stille krav om lavenergibebyggelse drejer sig ikke alene om ny bebyggelse i nye byområder, men kan også dreje sig om opførelse af ny bebyggelse i eksisterende byområder, der i en lokalplan kan udlægges til lavenergibebyggelse.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 14 (§ 15, stk. 2, nr. 22), kan det i en lokalplan bestemmes, at ny bebyggelse ved ibrugtagning skal tilsluttes et kollektivt varmforsyningsanlæg.

Kommunalbestyrelsen har efter gældende ret pligt til at dispensere fra lokalplaners krav om tilslutning til kollektiv varmforsyning, når der opføres et lavenergihus, dvs. et enfamilieshus. Efter lovforslaget bliver der pligt til dispensation for alle typer lavenergibebyggelse.

Pligten til at dispensere gælder, uanset om lavenergibebyggelsen opføres inden for et område, der i en lokalplan er udlagt til lavenergibebyggelse, eller i et andet område, der er udlagt til boligformål uden krav om lavenergibebyggelse. Hvis der i området er mulighed for tilslutning til kollektiv varmforsyning, er der dog intet til hinder for, at lavenergibebyggelsen tilsluttes hertil.

Til nr. 3-5

Udviklingen i boligpriserne udgør i dag et alvorligt problem i mange større byer, og mange kommuner efterspørger muligheder for at skabe mangfoldighed i by- og boligområder og sikre boliger til grupper med lav- og mellemindkomster.

Tilstedeværelsen af lav- og mellemindkomstgrupperne i byerne er afgørende for kommunernes muligheder for at rekruttere de medarbejdere, som skal sikre velfærden på plejehjem, skoler og daginstitutioner. Det er herudover afgørende for den sociale mangfoldighed og sammenhængskraft i byerne, at der sikres blandede by- og boligområder, og at tendenser til ghettoisering aktivt bekæmpes. Uden boliger til mellemindkomstgrupperne øges den trafikale trængsel og miljøbelastning, fordi mange må pendle langt hver dag for at komme til og fra arbejde.

Ændringsforslag nr. 3-5 skal sikre, at kommuner i planloven får mulighed for at indgå frivillige og bindende aftaler med bygherrer og investorer om boligens ejerformer og priser. Herved sikres kommuner et afgørende redskab til at gennemføre en boligpolitik, der sikrer et boligudbud til grupper med lav- og mellemindkomster og skaber social mangfoldighed i by- og boligområder.

Planloven giver i dag ikke kommuner mulighed for at indgå frivillige og bindende aftaler med bygherrer og investorer om boligens ejerformer og priser. Kommuner kan i forbindelse med udarbejdelsen af lokalplan stille krav om byggeriets størrelse eller anvendelse, men der kan ikke formuleres krav eller indgås aftaler mellem kommuner og bygherrer om blandet boligbyggeri eller om billige boliger.

I andre europæiske lande er det almindeligt, at kommuner gennem aftaler med bygherrer og investorer kan sikre social mangfoldighed i nye by- og boligområder. I England kan kommunen og bygherren indgå en »planlægningsaftale«, som f.eks. kan indeholde et krav om, at en andel af boligerne i nyt boligbyggeri skal have en rimelig husleje. I London opføres årligt omkring 8.000 billige boliger, hvoraf størstedelen sikres gennem planlægningsaftaler. I Holland og Norge kan kommuner indgå såkaldte privatretlige aftaler med bygherrer, som ligeledes kan tage sigte på at sikre social mangfoldighed i byområder, jf. Hans Thor Andersen, »Billige Boliger – Europæiske erfaringer«, Geografisk Institut, Københavns Universitet.

Miljøministeriet har i sommeren 2006 peget på, at det bør overvejes, om det er muligt at anvende frivillige aftaler til at sikre billige boliger, som det kendes fra England. Det fremgår endvidere af Miljøministeriets rapport, at flere kommuner har efterlyst forslag til, hvordan udbuddet af billige boliger kan fremmes, jf. Miljøministeriet, »Fornyelse af planlægningen«, side 34.

Det fremsatte lovforslag indeholder imidlertid ikke en mulighed for, at kommuner kan indgå frivillige aftaler med bygherrer om boliger, men kun om infrastruktur.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at en væsentlig hensigt med lovforslaget er at sikre kommunerne redskaber til at »fremme udviklingen af levende og mangfoldige byer«. Forslagsstillerne finder, at Miljøministeriets forslag til ændring af lov om planlægning ikke lever op til denne hensigt, og at forslaget således ikke tager højde for de udfordringer, som mange kommuner står over for i dag.

Det er dokumenteret, at mange kommuner som en konsekvens af boligpriserne ikke kan tiltrække og fastholde familier med mellemindkomster, og at de således har svært ved at rekruttere de medarbejdere, som er nødvendige for at opretholde velfærden i f.eks. ældreplejen, på sygehusene og i daginstitutionerne.

Ejendomsmæglerfirmaet Home har i en analyse fra februar 2007 vist, at en gennemsnitsfamilie med en husstandsindtægt på 600.000 kr. i Københavnsområdet skal 50 km væk fra Rådhuspladsen for at finde en bolig på 140 m², som den har råd til at betale. Familier uden formue eller højt betalte job må derfor enten pendle langt hver dag for at komme til og fra arbejde i hovedstadsområdet eller finde et arbejde tættere på, hvor de bor.

Problemet forstærkes af, at mange kommunalt ansatte nærmer sig pensionsalderen, og rekrutteringen af medarbejdere bliver således den helt store udfordring for kommunerne de kommende 10-15 år, hvilket statsministeren også har påpeget i sin nytårstale den 1. januar 2007.

Som det fremgår af eksempler fra Allerød og Hørsholm fra februar 2007, er der allerede i dag kommuner, som må give medarbejdere store løntilskud for at sikre rekrutteringen til de kommunale plejehjem. I København vil op til 30 procent af kommunens ansatte gå på pension de næste 10-15 år, og der vil således være et betydeligt behov for at sikre boliger til de mange nye medarbejdere, som skal erstatte dem, der går på pension.

Mellemindkomstgrupperne er herudover afgørende for at sikre den sociale sammenhængskraft i byerne. En undersøgelse foretaget af Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) peger på, at tilstedeværelsen af netop mellemindkomstgrupperne i byerne er vigtig for at undgå sociale problemer. Det skyldes bl.a., at det typisk er mellemindkomstgrupperne, der f.eks. udfører frivilligt arbejde og foreningsarbejde og på den måde engagerer sig i deres nærmiljø, jf. SBI-rapport 321: »Virkninger af Byudvalgets indsats i almene boligafdelinger 1994-97«.

KL (Kommunernes Landsforening) har over for Miljøministeriet tilkendegivet, at lovforslaget ikke er vidtrækkende nok med hensyn til at sikre målsætningen om mangfoldighed i by- og boligområder. Høringssvar fra bl.a. Politiforbundet, BUPL København, LO, FTF, Træ-Industri-Byg, Boligselskabernes Landsforening og Bygherreforeningen peger ligeledes på kommunernes behov for muligheder i planloven for at føre en boligpolitik, der sikrer boliger til grupper med mellemindkomster og sikrer blandede by- og boligområder.

Det er nødvendigt, at kommunerne sikres redskaber til at skabe et udbud af boliger til mellemindkomstgrupperne, og at kommunerne kan gennemføre en boligpolitik, der modgår tendenser til ghettoisering. Det foreslås derfor, at lovforslaget udvides med en bestemmelse om, at kommuner og private bygherrer kan indgå aftaler om en alsidig sammensætning af boliger, både hvad angår boligernes ejerformer og priser.

Et væsentligt formål med en bestemmelse om frivillige aftaler er herudover at sikre åbenhed og klare regler om kommuners samarbejde med private bygherrer og investorer. Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, finder der i dag en praksis sted, hvor kommuner og bygherrer indgår aftaler om bidrag til f.eks. infrastruktur, uden at der findes lovhjemmel herfor, og kommunerne befinder sig derfor i en juridisk gråzone. Det forhold retter lovforslaget kun delvis op på, og der er brug for en bredere ramme for indgåelsen af frivillige aftaler, som også omfatter aftaler om boliger.

Til nr. 6

Som det fremgår af bemærkningerne til ændringsforslag nr. 1, vil forslaget om, at det skal være muligt i en lokalplan at fastsætte bestemmelser om opsamling af regnvand fra tage til brug for wc-skyl og tøjvask i maskine, muligvis kræve ændringer i vandforsyningsloven. Det foreslås derfor, at miljøministeren bemyndiges til at fastsætte bestemmelser om ikrafttrædelsen af § 15, stk. 2, nr. 25. Bestemmelsen vil herefter kunne sættes i kraft, når forholdet til vandforsyningsloven er afklaret og eventuelle ændringer heri er vedtaget i Folketinget.

Erling Bonnesen (V) Birgitte Josefsen (V) nfm. Lars Christian Lilleholt (V)

Inger Beinov Støjberg (V) Eyvind Vesselbo (V) Jørn Dohrmann (DF)

Walter Christophersen (DF) Christian Wedell-Neergaard (KF) fmd. Helle Sjelle (KF)

Ole Vagn Christensen (S) Jørn Pedersen (S) Mette Gjerskov (S) Martin Lidegaard (RV)

Johs. Poulsen (RV) Steen Gade (SF) Per Clausen (EL) Sofia Rossen (IA)

Siumut, Tjóðveldisflokkurinn og Fólkaflokkurinn havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	52	Enhedslisten (EL)	6
Socialdemokratiet (S)	47	Siumut (SIU)	1
Dansk Folkeparti (DF)	22	Tjóðveldisflokkurinn (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	18	Fólkaflokkurinn (FF)	1
Det Radikale Venstre (RV)	16	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	11	Uden for grupperne (UFG)	3

Oversigt over bilag vedrørende L 204

Bilagsnr.	Titel
1	Hørings svar og høringsnotat, fra miljøministeren
2	Udkast til tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
3	1. udkast til betækning
4	Ændringsforslag fra miljøministeren
5	Tilkendegivelse fra miljøministeren
6	Notat vedrørende lovforslaget, fra miljøministeren
7	2. udkast til betækning