

NOTAT



Miljøministeriet
Naturstyrelsen

Tværgående planlægning
J.nr. NST-101-01955
Ref. jejoe/thfog
Den 2. marts 2015

Høringsnotat vedrørende Forslag til lov om ændring af lov om planlægning (Midlertidige opholdssteder til flygtninge)

Udkast til lovforslag blev den 5. februar 2015 lagt på Høringsportalen og sendt i høring til en bred kreds af offentlige myndigheder, branche- og interesseorganisationer m.v. Den 10. februar 2015 blev udkastet sendt til yderligere en række eksterne organisationer m.v. Fristen for at afgive høringssvar var den 19. februar 2015 kl. 12.

Miljøministeriet har modtaget i alt 24 høringssvar fra ikke-ministerielle høringsspartner, hvoraf 9 høringsspartner oplyser, at man ikke har bemærkninger til lovforslaget, mens 12 høringsspartner har bemærkninger til lovforslaget fordelt med 6 fra kommuner, 6 fra interesseorganisationer m.v. 3 høringsspartner har ikke ønsket at blive hørt.

I det følgende gennemgås det væsentligste i høringssvarene og Miljøministeriets kommentarer hertil. Ønskes detaljerede oplysninger om høringssvarenes indhold, henvises der til de fremsendte høringssvar. Miljøministeriets bemærkninger er skrevet med kursiv.

Endelig er der foretaget en række præciseringer i lovforslaget af teknisk karakter. Der tages forbehold for yderligere tekniske ændringer som følge af drøftelser med Justitsministeriet.

Generelle bemærkninger

Der udtrykkes i høringssvarene generel forståelse for kommunernes akutte behov for hurtigt at kunne sikre midlertidig indkvartering af flygtninge.

Frederiksberg Kommune, Holbæk Kommune, Aalborg Kommune og KL er positive over for forslaget og fremhæver, at kommunerne står over for et akut behov for hurtigt og fleksibelt at kunne anvise midlertidige boliger.

Roskilde Kommune og Tårnby Kommune mener ikke, at forslaget vil løse deres behov for midlertidig indkvartering, fordi de foreslåede bestemmelser indeholder dels krav til anvendelse af støjbelastede arealer, dels krav om at etableringen af opholdssteder ikke må stride mod bl.a. landsplandirektiver, herunder støjcirkulære 56/1997 om udbygning af Københavns Lufthavn m.v.

Rådet for Etniske Minoriteter har med tilfredshed noteret sig, at lovforslaget er en opfølgning på forståelsen mellem regeringen og KL om at finde boliger til ca. 12.000 flygtninge, som kommunerne forventes at modtage i 2015. Det er efter rådets opfattelse et godt udgangspunkt for en god lokal integration, at tiltagene er blevet til efter en dialog med kommunerne.

Advokatrådet har forståelse for kommunernes presserende behov for at finde opholdssteder, men anfører samtidig, at de foreslåede ændringer sker på bekostning af væsentlige retssikkerhedsgarantier og til skade for naboer og interesseorganisationer og andre berørte.

Dansk Land- og Strandjagt er meget kritisk over for forslaget og mener, at etablering af boliger til flygtninge skal ske inden for rammerne af den gældende lovgivning.

Det bemærkes generelt, at hensigten med forslaget er at fravige planlovens procedure- og tilvejebringelsesregler med henblik på at give kommunerne fleksibilitet i løsningen af de akutte behov for midlertidige opholdssteder til indkvartering af flygtninge. Det bemærkes, at de foreslåede bestemmelser alene er en mulighed for kommunerne. Kommunerne kan således vælge i stedet at tilvejebringe planlægning for opholdsstederne.

Der henvises i øvrigt til gennemgangen af høringssvarene nedenfor.

Forslagets fravigelse af krav om forudgående høringsprocedurer

Advokatrådet bemærker, at de foreslåede ændringer af planloven hjemler fravigelser af centrale bestemmelser i planloven om bl.a. forudgående inddragelse af offentligheden. Efter Advokatrådets opfattelse har fravigelserne et omfang, der meget vel kan føre til forringelse af beskyttelsesniveauet i forhold til mennesker, natur og miljø. Lovforslaget er således i forhold til de væsentligste dele af planloven usædvanligt vidtgående. Det er på den baggrund Advokatrådets opfattelse, at lovforslaget indebærer, at offentligheden sandsynligvis unddrages reel indflydelse på høringsprocessen, som følge af, at lovforslaget helt fjerner lokalplanprocessen ved ophævelsen af bestemmelsen om lokalplanpligt. Tilsvarende gælder for så vidt angår ophævelsen af kravet om naboorientering forud for meddelelse af landzonetilladelse og dispensation fra lokalplaner.

Advokatrådet anfører endvidere, at lovforslaget meget vel kan være i strid med Aarhus-Konventionens artikel 7, jf. artikel 6, stk. 3, 4 og 8 om offentlig inddragelse i beslutningsprocesser på miljøområdet. Det anføres herved, at det følger af UN-Compliance Committee's praksis, at offentligheden skal sikres reel indsigt i, og indflydelse på, bl.a. planprocedurer.

Rådet for Etniske Minoriteter anbefaler, at man uanset forslagets mulighed for at fravige høringsreglerne i planloven, så vidt muligt inddrager det omkringliggende lokalsamfund, idet det efter Rådets opfattelse vil skabe det bedst mulige grundlag for en god start for de pågældende flygtninge, der skal bo i de nye boliger.

Holbæk Kommune anser det for positivt, at høringsprocesserne efter planloven er fraveget, således at der er alene krav om partshøring, idet lovforslaget efter kommunens opfattelse allerede er på bagkant med det behov, der er for indkvartering i kommunerne.

Det bemærkes, at hensigten med forslaget er imødegå et presserende samfundsbehov. Det er derfor et centralt element i lovforslaget at give mulighed for hurtig indkvartering og korte beslutningsprocesser, herunder ved at fravige planlovens tilvejebringelses- og procedureregler. For så vidt angår lovforslagets forhold til Aarhus-konventionens artikel 7 om inddragelse af offentligheden i relation til planer, programmer m.v., bemærkes, at Miljøministeriet har vurderet, at bestemmelserne i forslaget alene omfatter afgørelser for helt konkrete aktiviteter, der ikke vil have karakter af planlægning. Ministeriet har samtidig

vurderet, at afgørelserne ikke er i strid med Århus-konventionens artikel 6, fordi den aktivitet som afgørelserne regulerer, falder uden for anvendelsesområdet for denne artikel.

Miljøministeriet har dog - på baggrund af høringssvarene og under hensyn til planlovens formål om at sikre inddragelse af offentligheden – fundet, at der bør indsættes en 2-ugers høringsfrist for omkringliggende ejere, brugere, naboer og andre, som efter kommunalbestyrelsens vurdering har interesse i afgørelsen. Høringen vil således svare til den almindelige dispensationsprocedure i planlovens § 20.

Miljøministeriet kan tilføje, at de almindelige forvaltningsretlige regler om partshøring gælder for disse afgørelser. Der kan henvises til forslaget almindelige bemærkninger under afsnit 3.2.

Forslagets bestemmelse om støjbelastede arealer

Roskilde Kommune ønsker at gøre opmærksom på, at de foreslåede bestemmelser, herunder om støjbelastede arealer, udelukker Roskilde Kommune fra konkret at anvende Skalstrup Flyvestation til midlertidigt opholdssted på grund af støjgener fra den nærliggende flyveplads. Roskilde Kommune har i høringssvaret redegjort nærmere for ønsket om at anvende Flyvestation Skalstrup som midlertidigt opholdssted for flygtninge. Kommunen har oplyst at have indgået i kontakt med Forsvaret om leje af flyvestationen, når Forsvaret forventeligt rømmer stedet i løbet af 2017.

Roskilde Kommune mener derfor, at man i stedet bør formulere reglerne på en sådan måde, at de ikke på forhånd - uden mulighed for konkret stillingtagen - udelukker kommunerne fra at etablere midlertidige opholdssteder på lokaliteter som Skalstrup Flyvestation. Det er Roskilde Kommunes opfattelse, at en egentlig sikring mod støjgener fra flyvepladsen, som der er lagt op til i forslaget, konkret vil være umulig at gennemføre. Under alle omstændigheder vil en sådan støjsikring medføre så uforholdsmæssigt store udgifter, at det i realiteten afskærer kommunen fra at benytte flyvestationen til det påtænkte formål.

Miljøministeriet bemærker hertil, at der i planlovens § 15 a, stk. 1, er en bestemmelse om, at en lokalplan som hovedregel kun må udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis planen med bestemmelser om etablering af afskærmingsforanstaltninger m.v., kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener. Forslaget tilsigter ikke generelt at muliggøre opholdssteder på arealer, hvor der ikke ville kunne vedtages en lokalplan for anvendelsen.

Miljøministeriet finder på denne baggrund ikke, at Roskilde Kommunes bemærkninger giver anledning til at foretage ændringer af lovforslaget.

Forslagets bestemmelse om iagttagelse af landsplandirektiver m.v.

Tårnby Kommune bemærker, at den foreslåede bestemmelse i stk. 7, om at kommunerne ikke kan fravige landsplandirektiver m.v. betyder, at Tårnby Kommunes muligheder for at placere midlertidige opholdssteder for flygtninge ikke udvides mærkbart. Kommunen er tæt på at være fuldt udbygget med de begrænsninger, der ligger på arealanvendelsen som følge af støjcirculæret for Københavns Lufthavn m.v.

Tårnby Kommune finder derfor, at lovforslaget bør muliggøre, at der kan dispenseres fra lokalplaner inden for støjcirculærets virkningsområde – eventuelt efter samtykke

fra Naturstyrelsen – og under forudsætning af, at det indendørs støjniveau ikke overstiger 30 dB (A). Tårnby Kommune understreger i den forbindelse, at de arealer i Tårnby Kommune, hvor der kunne blive tale om etablering af midlertidige opholdssteder, ikke ligger mere støjbelastet end tilfældet er for en stor del af boligerne for kommunens øvrige borgere.

Det er ikke med forslaget hensigten at ændre gældende beskyttelsesniveauer eller gennembryde overordnede statslige interesser. Udgangspunktet i forslaget er, at kommunerne får mulighed for at etablere opholdssteder uden at iagttage planprocedurerne m.v., men forslaget tilsigter ikke generelt at muliggøre opholdssteder på arealer, hvor der ikke ville kunne vedtages en lokalplan for anvendelsen eller byggeriet, herunder som følge af støjcirculæret m.v. eller andre overordnede interesser.

Miljøministeriet finder på den baggrund ikke anledning til at foretage ændringer af lovforslaget.

Hensyn til omkringliggende erhverv m.v.

Landbrug & Fødevarer anfører, at det er afgørende, at de foreslåede bestemmelser ikke forringer erhvervsvilkårene for landbrug eller virksomheder nær de midlertidige boliger, der måtte blive etableret som følge af den foreslåede ændring af planloven. Af særlig interesse for Landbrug & Fødevarer er risikoen for, at midlertidige opholdssteder vil påvirke genekriterierne for lugt.

Landbrug & Fødevarer foreslår derfor, at der indføres en bestemmelse i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3 om, at bestemmelserne om lugt ikke gælder i relation til områder eller enkeltboliger, der i henhold til bekendtgørelsens kriterier udelukkende beror på midlertidige opholdssteder.

Som minimum foreslås det, at hensynet til nærliggende erhverv omtales i lovforslagets almindelige bemærkninger, således at miljøkonflikter, som et midlertidigt opholdssted kan forårsage for omgivelserne tydeliggøres. Opholdsstedets mulige påvirkning af genekriteriet for lugt for nærliggende erhverv og husdyrbrug er et eksempel på en sådan miljøkonflikt.

Det bemærkes, at der på baggrund af høringsvarene er indsat en høring på 2 uger svarende til den almindelige dispensationsprocedure efter planlovens § 20. Ejere af omkringliggende ejendomme og erhverv har derfor mulighed for at oplyse om forhold, der kan indebære miljøkonflikter. Samtidig bemærkes, at forslaget ikke medfører nogen ændringer af de almindelige forvaltningsretlige regler og krav til myndigheders sagsoplysning og afgørelsesvirksomhed.

Miljøministeriet har desuden på baggrund af Landbrug & Fødevarers bemærkninger uddybet lovforslagets bemærkninger, så det fremgår tydeligere, at hensynet til at undgå miljøkonflikter kan angå såvel opholdsstedet som omkringliggende erhverv m.v.

Miljøministeriet finder ikke i øvrigt anledning til ændringer i lovforslaget på disse punkter.

Forslagets bestemmelser om midlertidighed

Advokatrådet påpeger, at ordet ”midlertidighed” strækkes til det yderste i lovforslaget, idet dispensationer og tilladelser kan meddeles for op til ti år. Det

bemærkes herved også, at lovforslaget ikke ses at forholde sig til de eventuelle lovliggørelsspørgsmål, som kan opstå, når tilladelser m.v. til nyopførte bygninger bortfalder.

Landbrug & Fødevarer bemærker, at det bør fremgå af forslaget, at byggeri opført på grundlag af bestemmelserne skal fjernes senest ved udløbet af tilladelsen m.v.

Miljøministeriet bemærker indledningsvis, at lovforslaget indeholder en revisionsbestemmelse, hvorefter miljøministeren fremsætter forslag til revision af loven i folketingsåret 2017-2018. I forbindelse med revisionen vil der skulle tages stilling til ophævelse af bestemmelserne, herunder på baggrund af den på det tidspunkt aktuelle flygtningesituation og kommunernes indkvarteringsbehov m.v.

Det bemærkes samtidig, at forslaget indeholder en bestemmelse om, at kommunerne skal tidsbegrænse deres tilladelser og dispensationer. Formålet er at understrege, at bestemmelserne alene kan anvendes til midlertidige opholdssteder til flygtninge. For at undgå enhver form for tvivl om, at tilladelser m.v. under alle omstændigheder bortfalder, er der fastsat en absolut frist i lovforslaget.

På baggrund af høringssvarene har Miljøministeriet fundet, at den absolutte frist bør ændres fra 10 til 5 år.

I relation til spørgsmålet om lovliggørelse bemærkes det, at kommunerne, som det fremgår af bemærkningerne til forslaget, vil kunne stille vilkår om reetablering eller fjernelse af bebyggelse efter udløbet af den fastsatte frist. Miljøministeriet har uddybet lovforslagets bemærkninger herom.

Miljøministeriet har ikke herudover fundet anledning til at foretage ændringer i lovforslaget.

Øvrige bemærkninger

Institut for Menneskerettigheder har noteret sig, at forslaget handler om etablering af midlertidige opholdssteder, at forpligtelsen til at anvise til en permanent bolig snarest mulig efter integrationsloven fortsat gælder i uændret form, og at der med forslaget ikke sker ændringer i integrationsloven.

Instituttet har endvidere noteret sig, at loven foreslås revideret i folketingsåret 2017-2018, at afgørelser efter de foreslåede bestemmelser vil kunne påklages til Natur- og Miljøklagenævnet samt at forvaltningsretlige regler og principper om blandt andet partshøring fortsat finder anvendelse.

Landbrug & Fødevarer bemærker, at det bør fremgå tydeligere af forslagets bemærkninger, dels at forslaget ikke muliggør ekspropriation, dels at specifikt landbrug og erhverv i nærheden af et opholdssted vil kunne have partsstatus og krav på partshøring efter forvaltningsloven.

Københavns Kommune anfører, at proceduren som foreslået kan give anledning til flere klagesager, idet der ikke sker den sædvanlige forudgående inddragelse af borgerne, og dermed kan lovforslaget have administrative konsekvenser for kommunerne.

KL og Aalborg Kommune gør opmærksom på, at behovet er akut, og at loven bør træde i kraft snarest muligt.

På baggrund af Landbrug & Fødevarers bemærkning er det skrevet ind i lovforslagets bemærkninger, at forslaget ikke giver grundlag for ekspropriation.

For så vidt angår Københavns Kommunes bemærkning om lovforslagets konsekvenser bemærker Miljøministeriet, at det er frivilligt for kommunerne, om de vil benytte sig af de foreslåede bestemmelser.