

Afgørelse i klagesag om Helsingør Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 3.49, et boligområde ved [vejnavn1] i Espergærde

20/03225

Helsingør Kommune har den 4. november 2019 endeligt vedtaget lokalplan nr. 3.49, et boligområde ved [vejnavn1] i Espergærde.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen. Det betyder, at lokalplanen fortsat gælder.

Indhold

1. Klagen til Planklagenævnet 3
2. Sagens oplysninger 3
 - 2.1. Området 3
 - 2.2. Forløbet før vedtagelsen af lokalplanen 3
 - 2.2.1. Indkaldelse af idéer og forslag 3
 - 2.2.2. Forslag til lokalplan og første offentlige høring 4
 - 2.2.3. Supplerende offentlig høring 4
 - 2.2.4. Teknisk notat om ekstern støj 4
 - 2.3. Vedtagelsen af lokalplanen 5
 - 2.4. Den vedtagne lokalplan 6
 - 2.5. Kommuneplanen for området 12
 - 2.5.1. Kommuneplan 2013-2025 12
 - 2.5.2. Kommuneplantillæg nr. 52 til kommuneplan 2013-2025 13
 - 2.6. Klagen og bemærkningerne hertil 13
 - 2.6.1. Korrespondance i klagesagen 13
 - 2.6.2. Støjfølsom anvendelse 14
 - 2.6.3. Høringsprocessen 17
 - 2.6.4. Øvrige klagepunkter 18
3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse 18
 - 3.1. Planklagenævnets behandling af sagen 18
 - 3.2. Planklagenævnets kompetence 18
 - 3.3. Krav i forhold til støjgener 19
 - 3.3.1. Planlægning på støjbelastede arealer 19
 - 3.3.2. Grænseværdier for støj fra virksomheder 21

3.3.3. Planklagenævnets forståelse af lokalplanens bestemmelser om støj 21

3.3.4. Byomdannelse 22

3.3.5. Isolering mod støj af ny boligbebyggelse 23

3.3.6. Nye eller eksisterende områder for blandede byfunktioner 24

3.3.7. Udlagt område for blandede byfunktioner 26

3.4. Inddragelse af offentligheden og håndtering af indsigelser 28

3.5. Planklagenævnets afgørelse 29

4. Gebyr 29

1. Klagen til Planklagenævnet

En produktionsvirksomhed umiddelbart uden for lokalplanområdet klagede den 17. januar 2020 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplan.

Planklagenævnet modtog klagen den 9. marts 2020 fra kommunen.

Klageren har navnlig anført,

- at kommunen ved vedtagelsen af lokalplanen i strid med planlovens § 15 a, stk. 1, ikke gennem bestemmelser om afværgelsesforanstaltninger har sikret den fremtidige anvendelse mod støjgener fra klagerens ejendom, og
- at der foreligger formelle mangler under planprocessen, idet kommunen ikke i planprocessen har taget stilling til de specifikke afskærmningsforanstaltninger, som klageren har foreslået.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 2.6.

I klagen til Planklagenævnet er der også klaget over kommuneplantillæg nr. 52 til kommuneplan 2013-2025 vedtaget af Helsingør Kommune den 4. november 2019. Klageren er blevet oplyst om, at denne kan indlevere en separat klage, såfremt denne også ønsker at klage over kommunens afgørelse om vedtagelse af kommuneplantillægget. Klageren har dags dato ikke oprettet en klage over kommuneplantillægget.

2. Sagens oplysninger

2.1. Området

Sagen vedrører Espergærde erhvervsområde. Området fremstår i dag overvejende med nedlagte og fortsat aktive erhvervsvirksomheder. Derudover er der ca. 10 boliger fordelt i tilknytning til virksomhederne.

Klagerens virksomhed ligger umiddelbart øst for den sydligste del af lokalplanområdet op til ejendommen på [adresse1] ([matrikel1]).

Mod nord grænser klagerens virksomhed op til ejendommen [matrikel2], som ligeledes ligger i lokalplanområdet.

2.2. Forløbet før vedtagelsen af lokalplanen

2.2.1. Indkaldelse af idéer og forslag

Helsingør Kommune foretog i perioden fra 19. marts 2018 til 8. april 2018 indkaldelse af idéer og forslag med henblik på udarbejdelsen af et kommuneplantillæg for Espergærde erhvervsområde (foroffentlighedsfase, jf. planlovens § 23 c).

I forbindelse med indkaldelsen af idéer og forslag modtog kommunen 27 høringsvar, heriblandt ét fra klageren.

I høringsbrevet foreslog klageren en række konkrete støjdæpende foranstaltninger, som klageren foreslog kommunen at undersøge nærmere, inden kommunen gik videre med det påtænkte kommuneplantillæg.

2.2.2. Forslag til lokalplan og første offentlige høring

Helsingør Kommune vedtog den 29. oktober 2018 forslag til lokalplan nr. 3.49, Boligområde ved [vejnavn1] i Espergærde.

Ved byrådets behandling af sagen var vedlagt et notat indeholdende resumé af de indkomne høringssvar fra den forudgående høring og forvaltningens bemærkninger til disse. Ved behandlingen af sagen var desuden vedlagt de ved den forudgående høring indkomne høringssvar i fuld længde.

Lokalplanforslaget var herefter i offentlig høring fra den 29. november 2018 til den 7. februar 2019.

I løbet af høringsperioden modtog kommunen 56 høringssvar, heriblandt ét fra klageren. I høringsvaret foreslog klageren på ny, at der indarbejdedes yderligere krav om støjdæpende foranstaltninger i lokalplanforslaget, og at kommunen undersøgte de mulige støjdæpende foranstaltninger, der måtte være, forinden lokalplanforslaget blev endeligt vedtaget.

2.2.3. Supplerende offentlig høring

Lokalplanforslaget blev behandlet på byrådets møde den 29. april 2019.

Ved byrådets behandling af sagen var vedlagt et notat indeholdende resumé af de indkomne indsigelser og forvaltningens bemærkninger til disse. Ved behandlingen af sagen var desuden vedlagt de i høringsperioden indkomne høringssvar i fuld længde.

På baggrund af de indkomne høringssvar og deraf følgende forslag til ændringer i lokalplanforslaget besluttede byrådet, at lokalplanforslaget skulle tilrettes og udsendes i supplerende høring.

2.2.4. Teknisk notat om ekstern støj

Ved byrådets behandling af lokalplanforslaget på byrådets møde den 29. april 2019 var endvidere vedlagt et teknisk notat udarbejdet af et rådgivende ingeniørfirma, dateret 1. juni 2018, vedrørende beregning af ekstern støj fra klagerens virksomhed samt fra en transformerstation inden for lokalplanområdet.

Det fremgår af notatet, at der er foretaget beregninger af den forventede eksterne støjbelastningen fra klagerens virksomhed og fra transformerstationen. For klagerens virksomhed og for transformerstationen er støjdbredelsen beregnet til byggegrunden [adresse1], [matrikel1].

Det fremgår, at formålet med undersøgelse var at tilvejebringe et opdateret teknisk grundlag til en ny lokalplan for [ejendom1], hvor anvendelsen ændres fra erhvervsområde til etageboliger. Støjen var alene beregnet i natperioden, som er mest kritisk.

Af notatet fremgår blandt andet:

På [[ejendom1]] planlægges en tæt randbebyggelse i 4 til 5 etager mod øst og mod nord, jf. bilag 6 med bebyggelsesplan, maj 2018, fra [virksomhed1]. Bebyggelsen fungerer derved som støjskærm for de bagvedliggende huse og opholdsarealer. Bebyggelsens støjbelastede facader planlægges udført med særligt støjdæpende vinduer. Der forudsættes ingen altaner på de støjbelastede facader, og ingen opholdsarealer mellem virksomheder og randbebyggelse.

Af notatet fremgår herefter:

2.2.5. Miljøstyrelsens vejledende støjgrænser

Som udgangspunkt skal de vejledende støjgrænser for virksomhedsstøj overholdes i skel til ny boligbebyggelse, ved boligbebyggelsens facader (alle etager) samt på opholdsarealer. I områder med etageboliger er Miljøstyrelsens vejledende grænse for støjbelastning Lr: Dag: 50 dB. Aften 45 dB. Nat 40 dB. Hvis der forekommer tydeligt hørbare toner eller tydeligt hørbare impulser i støjen skal der korrigeres med +5 dB ved beregning af støjbelastningen Lr.

Det fremgår af notatet, at det forudsættes, at klagerens virksomhed gennemfører en række støjdæpende foranstaltninger for overholdelse af Miljøstyrelsens vejledende støjgrænse på 60 dB i eget skel mod [ejendom1].

Af notatets sammenfatning fremgår:

Beregningerne viser, at Miljøstyrelsens vejledende støjgrænse for ekstern industristøj kan forventes overholdt på de centralt beliggende opholdsarealer midt på byggegrunden.

Ved randbebyggelsens facader mod øst og mod nord er støjbelastningen væsentligt over 40 dB om natten.

2.3. Vedtagelsen af lokalplanen

Helsingør Kommune vedtog den 4. november 2019 endeligt lokalplan nr. 3.49, et boligområde ved [vejnavn1] i Espergærde.

Af dagsordenspunktet fra byrådsmødet fremgik blandt andet:

Lokalplanen skal muliggøre en omdannelse af Espergærde erhvervsområde til et blandet bolig og erhvervsområde. Lokalplanen sikrer, at eksisterende virksomheder kan fortsætte nuværende drift, men også at fremtidige virksomheder er forenelige med boliger i området. Udviklingen af området skal sikre en bæredygtig byudvikling med en øget bebyggelsestæthed, attraktive friarealer, biodiversitet og klimasikring.

Lokalplanen giver mulighed for ca. 708 boliger, liberalt erhverv, serviceerhverv og publikumsorienteret serviceerhverv, tekniske anlæg og offentlige institutioner.

Ved byrådets behandling af sagen var vedlagt et notat indeholdende resumé af de indkomne indsigelser fra den fornyede høring og forvaltningens bemærkninger til disse.

Ved behandlingen af sagen var desuden vedlagt de i den fornyede høringsperiode indkomne høringssvar i fuld længde.

Lokalplanen blev offentliggjort den 17. december 2019.

2.4. Den vedtagne lokalplan

Af lokalplanens formålsbestemmelse i § 1 fremgår:

1.1 Det er lokalplanens formål at:

gøre det muligt at tomme og udtjente erhvervsjendomme kan fornyes og anvendes til boliger eller andre bymæssige funktioner i Espergærde erhvervsområde.

nye boliger etableres under hensyn til at driften af eksisterende virksomheder fortsat skal være mulig.

sikre at drift af fremtidige virksomheder i området er forenelig med eksisterende og nye boliger.

[...]

1.2 Det er lokalplanens formål at lokalplanens område udpeges til byomdannelsesområde fra september 2019.

Af lokalplanens § 3 om områdets anvendelse fremgår:

3.1 Lokalplanens område skal anvendes til blandet boliger og erhvervsområde herunder infrastruktur og friarealer.

Der kan kun etableres erhverv og anlæg inden for lokalplanens område, som er forenelig med miljøfølsom anvendelse.

[...]

Delområde 1

3.3 Delområde 1 må anvendes til blandet boliger og erhverv.

Det er en forudsætning for anvendelsen af egen bolig til erhverv, at det ikke medfører et øget behov for parkering.

3.4 [matrikel3] og [matrikel4] må anvendes til boliger og 450 m2 brutto etageareal liberalt erhverv.

3.5 På [matrikel3] og [matrikel4] må der placeres én cafe, eller andre former for publikumsorienterede serviceerhverv, med et samlet brutto etageareal på 150 m2.

3.6 [matrikel5] må kun anvendes til offentlige formål.

Offentlige formål omfatter daginstitutioner, skoler eller andre institutioner til offentlig service eksempelvis ældre- eller plejecenter samt rekreative arealer.

3.7 En del af [matrikel6] og en del af [matrikel7] må kun anvendes til offentlige formål i form af rekreativt areal.

Arealet må kun bebygges på baggrund af en supplerende lokalplan. Offentlige formål her kan omfatte daginstitutioner, skoler eller andre offentlige institutioner til offentlig service eksempelvis ældre eller plejecentre og rekreative arealer.

Delområde 2

3.8 Delområde 2 må anvendes til boliger, liberalt erhverv, service erhverv og publikumsorienteret serviceerhverv så som fitnesscenter og lignende.

[...]

Delområde 7

3.13 Denne lokalplan optager ikke byggeretsgivende bestemmelser for delområde 7.

Delområde 7 må anvendes til blandet bolig og erhverv, som er forenelig med miljøfølsom anvendelse.

Dette betyder at før området kan udvikles til blandet boliger og erhverv, så skal der sendes en konkret ansøgning til Helsingør Kommune, og der skal laves en lokalplan.

Generelt

3.14 Der skal placeres én fællesbygning til fællesfunktioner, i form af ét fælleshus pr. bebyggelserne, på matriklerne:

[...]

Fællesbygninger kan alene anvendes til fællesfunktioner for boligerne inden for matriklerne.

Fælleshusene skal indeholde forsamlingslokale til minimum 50 siddende gæster og kan i øvrigt indeholde kontor, atelier, værksted, opbevaring og lignende.

Det fremgår desuden af lokalplanens § 3, at delområderne 3-6 må anvendes til vej, sti, grønt område, fælles friarealer, parkering, tekniske anlæg, offentlige formål såsom idrætsanlæg, samt til erhverv og publikumsorienterede serviceerhverv.

I lokalplanens § 5 er fast bestemmelser om veje, stier og parkering, herunder blandt andet hastighedsdæmpende foranstaltninger og bredden på kørespor.

Af lokalplanens § 11 om støj og afskærmende foranstaltninger fremgår:

11.1 Støjafskærmning skal sikre at vejledende støjgrænser kan overholdes for boliger på både indendørs og udendørs opholdsarealer.

11.2 Ved ny bebyggelse skal det dokumenteres, med støjmålinger og støjberegninger, at støjdæmpende foranstaltninger sikrer, at ny bebyggelse kan overholde de vejledende støjgrænser for blandet bolig og erhvervsområder.

Dokumentation skal udarbejdes i form af en "Miljømåling - ekstern støj" af en godkendt rådgiver.

11.3 Støjafskærmning på [matrikel2] og [matrikel1] kan etableres som bebyggelse i 4 etager plus udnyttet tagetage, jf. Kortbilag 6 og 7.

Det er en forudsætning at bestemmelserne i § 11.1 og 11.2 overholdes.

[...]

11.5 Ny bebyggelse på [matrikel8] og [matrikel1], [matrikel2] kan kun opføres når det ved støjafskærmning er sikret at vejledende støjgrænseværdier kan overholdes.

11.6 Der skal etableres visuelt afskærmende beplantning mellem nye boligbebyggelser og eksisterende erhvervsvirksomheder som angivet på kortbilag 4, 5, 6 og 7.

Det betyder, at når der bygges boliger, så skal der etableres beplantning mellem boligområdet og eksisterende virksomheder. [...]

11.7 Støjafskærmning skal begrønnes eller gives en arkitektonisk bearbejdning.

Støjafskærmning må ikke stå som ren konstruktion. Det skal sikres med beplantning at støjafskærmning er begrønnet.

[...]

Af vejledningen til § 11 fremgår:

Uanset lokalplanens bestemmelser skal de til enhver tid gældende støjgrænseværdier overholdes ved etablering af nye boliger. Dette omfatter alle former for støj. De vejledende støjgrænser, på tidspunktet for lokalplanens udarbejdelse, fremgår af redegørelsen.

[...]

Lokalplanens område er jf. 3.12 udlagt til blandet bolig- erhvervsområde. Derfor er de vejledende støjgrænser for blandet bolig og erhverv gældende for området.

Støjafskærmning kan eksempelvis laves som russer-vinduer eller som 'glasbygninger' udenpå støjbelastede facader.

Det er således en forudsætning for bebyggelsen at de vejledende støjgrænseværdier kan overholdes i delområde 4.

Af lokalplanens § 17 om ibrugtagning af ny bebyggelse fremgår:

17.1 Før ny bebyggelse tages i brug skal følgende være etableret:

[...]

Herefter er i § 17.1 oplistet en række forhold, der skal være etableret, før ny bebyggelse tages i brug, herunder blandt andet forskellige veje og parkeringspladser. Støjafskærmning og lign. er ikke omtalt.

Herefter fremgår af § 17.1:

Opfyldelsen af disse bestemmelser er en forudsætning for, at der kan gives ibrugtagningstilladelse til en ny bebyggelse.

Af lokalplanens § 17.2 fremgår:

17.2 Inden ibrugtagning af ny bebyggelse skal det med beregning dokumenteres at støjgrænserne i § 11.1, § 11.2 og bygningsreglementets krav til det indendørs støjniveau i sove- og opholdsrum samt kontor er overholdt.

Af lokalplanens redegørelse, side 36, fremgår at lokalplanens område omfatter størstedelen af Espergærde erhvervsområde, at lokalplanen omfatter et areal på ca. 32 ha, og at området i dag er et blandet erhvervsområde med både virksomheder og boliger.

Det fremgår endvidere af lokalplanens redegørelse, side 36, at lokalplanen er udarbejdet på baggrund af grundlæggende ændringer for de store produktionsvirksomheder i Espergærde erhvervsområde.

Lokalplanens redegørelse oplister herefter 4 produktionsvirksomheder, hvis drift i området enten er ophørt, eller hvis drift vil ophøre inden for en overskuelig fremtid. Det fremgår desuden, at klagerens virksomhed den eneste virksomhed, der medfører støj, som der skal tages højde for i forbindelse med det nye byggeri, og at afværgelsesforanstaltningerne i boligerne sikrer virksomhedernes fortsatte produktion. ^[1]

Endelig fremgår det af lokalplanens redegørelse, side 36, at kommunen har modtaget en række ansøgninger om omdannelsen af de 4 tomme virksomheder til boliger, samt ønsker fra en række virksomhedsejere om øgede muligheder for anvendelse.

Det fremgår af lokalplanens redegørelse, side 40, at formålet med lokalplanforslaget blandt andet er at skabe mulighed for en bæredygtig byudvikling, som genanvender og fortsætter et eksisterende erhvervs- og byområde, at tomme og lukkede virksomheder ikke forfalder og forslummer, og at eksisterende boliger i området indgår i den videre planlægning for området.

Det fremgår endvidere, at det er et formål med lokalplanforslaget, at mindre virksomheder i området udlægges til blandet bolig og erhverv.

Af lokalplanens redegørelse, side 43, fremgår vedrørende støjforhold:

Støjforhold er en af de væsentlige rammebetingelse for denne lokalplan. Lokalplan og miljørapport tager udgangspunkt i kendskabet til de faktiske forhold i området og vejledende grænseværdier for støj.

Lokalplanen tager også udgangspunkt i at der i dag er registreret en lang række folkeregisteradresser i området. Situationsplanen side 37 viser hvor der er boliger. Boliger er en miljøfølsom anvendelse. Situationsplanen viser også hvor der planlægges for nye boliger. I dag er virksomhedernes muligheder for drift begrænset af de eksisterende boliger i området. Helsingør Kommune vurderer at virksomhedernes nuværende drift og fremtidige udviklingsmuligheder ikke ændres i væsentligt med opdateringen af plangrundlaget til et blandet bolig og erhvervsområde.

De faktiske støjforhold kan ændre sig over tid. Derfor skal det dokumenteres hvordan støjforholdene ser ud, når der søges byggetilladelse. Et nyt byggeri skal også være i overensstemmelse med både lokalplanen og bygningsreglementet. Således sikres det, at der kun bygges boliger i området hvor det kan dokumenteres, at de vejledende støjgrænser er overholdt. På tidspunktet for udarbejdelsen af denne lokalplan er der følgende støjforhold, som nyt byggeri skal tage højde for:

Støj fra Transformerstationen beliggende på [adresse3]

Støj fra trafik, herunder lastbiltrafik

Støj fra eksisterende virksomheder, herunder [klageren] beliggende [adresse]

Der optages en række bestemmelser i lokalplanen, herunder påbud om facadelinjer, som sikre at der kan bygges boliger som ikke er støjbelastet. Disse bestemmelser sikrer desuden virksomhedernes fortsatte produktion gennem afværgeforanstaltninger i boligerne. Lokalplanen giver kun mulighed for, at der kan bygges boliger, som overholder de vejledende grænseværdier for støj. Overholdes værdierne ikke, må miljøfølsom anvendelse afvente at der er mindre støj i området.

Hvis facader er støjbelastede skal det gennem byggetekniske løsninger sikres, at de indendørs grænseværdier er overholdt - også når vinduerne åbnes. Det kan eksempelvis gøres med russervinduer eller 'glasbygninger' på facaden.

Overholdelsen af de vejledende grænseværdier, på udendørs opholdsarealer, er sikret med bebyggelsens disponering, hvor bebyggelsen i sig selv fungerer som en støjskærm. Det er et krav at de vejledende grænseværdier for støj kan overholdes på udendørs arealer.

Lokalplanen stiller krav til at hver enkelt projekt i sig selv kan overholde de vejledende grænseværdier for støj. På den måde er projekterne ikke indbyrdes afhængige for at kunne realiseres. Lokalplanens bestemmelser stiller krav om at det skal dokumenteres, at de vejledende grænseværdier for støj kan overholdes, før der kan gives byggetilladelse. Der skal tages højde for alle former for støj, som er omfattet af vejledende grænseværdier.

[...]

Vejledende grænseværdier for støj fra industri

	Dag	Aften	Nat
Blandet bolig- og erhvervsbebyggelse	55 dB	45 dB	40 dB
Etageboligområder	50 dB	45 dB	40 dB
Boligområder for åben og lav boligbebyggelse	45 dB	40 dB	30

Planlovgivningens grænseværdier for støj indendørs med åbne vinduer fra virksomheder

	Dag	Aften	Nat
Blandet bolig- og erhvervsbebyggelse	43 dB	33 dB	28 dB
Etageboligområder	38 dB	33 dB	28 dB
Boligområder for åben og lav boligbebyggelse	33 dB	28 dB	23 dB

2.5. Kommuneplanen for området

2.5.1. Kommuneplan 2013-2025

På vedtagelsestidspunktet for lokalplan nr. 3.49 gjaldt kommuneplan 2013-2025 for Helsingør Kommune.

Af kommuneplanens retningslinjer for *beliggenheden af områder til forskellige byformål* fremgik:

2.5.2. Retningslinjer for forskellige byformål

Områder til boliger, erhverv, tekniske anlæg, offentlige formål, fritidsformål og blandede byfunktioner (bolig + erhverv) fremgår af nedenstående kort.

Områder til blandede byfunktioner ("BE-områderne" til blandet bolig og erhverv), må ud over boliger kun rumme ikke forurenende og ikke støjende erhverv og småbutikker til områdets daglige forsyning. Anvendelserne skal være forenelige med boliganvendelse.

Kommuneplanen indeholdt ikke yderligere retningslinjer vedrørende *områder for blandede byfunktioner*.

Kommunen vedtog den 23. september 2019 kommuneplan 2019 for Helsingør Kommune.

Kommuneplanen blev offentliggjort den 17. december 2019 samtidig med lokalplanens vedtagelse.

2.5.3. Kommuneplantillæg nr. 52 til kommuneplan 2013-2025

Lokalplan nr. 3.49 var ikke i overensstemmelse med rammerne i kommuneplan 2013-2025, der var gældende på tidspunktet for vedtagelsen af lokalplanen.

Kommunen vedtog derfor samtidig med lokalplanen kommuneplantillæg nr. 52 til kommuneplan 2013-2025.

Det fremgår af kommuneplantillægget, at lokalplanområdet tidligere var omfattet af rammeområderne 3.B.26 og 3.B.28 med områdetypen *helårsbolig*, rammeområdet 3.D.5 med områdetypen *offentlige formål*, rammeområderne 3.E.1 og 3.E.2 med områdetypen *erhvervsområde* og rammeområdet 3.F.7 med områdetypen *rekreativt anlæg*.

Det fremgår, at kommuneplantillægget indebærer en ændret afgrænsning af rammeområderne 3.E.1, 3.E.2 og 3.F.7 og en erstatning af rammeområderne 3.B.26 og 3.B.28.

Kommuneplantillægget udlægger endvidere de nye rammeområder 3.BE.3 - [vejnavn2], 3.BE.4 - [vejnavn3], 3.BE.5 - [vejnavn4], 3.BE.6 - Espergærde bolig- og erhvervsområde og 3.BE.7 - [vejnavn5].

De nye rammeområder 3.BE.3, 3.BE.5, 3.BE.6 og 3.BE.7 har områdetypen *blandet bolig og erhverv samt byomdannelsesområde*.

Det nye rammeområde 3.BE.4 har områdetypen *Blandet bolig og erhverv, offentlige formål samt byomdannelsesområde*.

De nye rammeområder indeholder ikke bestemmelser om fordelingen mellem bolig og erhverv eller placeringen af disse inden for rammerne. Der er heller ikke nogen henvisning til planlovens bestemmelser om byomdannelse (bl.a. planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 5), ligesom det ikke fremgår, at støjbelastningen forventes bragt til ophør inden for en periode, der ikke væsentligt overstiger 8 år.

2.6. Klagen og bemærkningerne hertil

2.6.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagen af 17. januar 2020. Klageren har uddybet klagen den 30. januar 2020, den 30. marts 2020, den 16. april 2020, den 27. april 2020, den 4. juni 2020, den 15. juni 2020 og den 15. juli 2020. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 9. marts 2020, den 15. april 2020, den 21. april 2020 og den 6. juli 2020.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.6.2. Støjfølsom anvendelse

Klagerens bemærkninger

Klageren gør gældende, at kommunen ikke ved vedtagelsen af lokalplanen, gennem bestemmelser om afskærmningsforanstaltninger, har sikret den fremtidige anvendelse mod støjgener fra klagerens virksomhed i strid med planlovens § 15 a, stk. 1, og at lokalplanen derfor lider af en væsentlig retlig mangel.

Klageren henviser til lokalplanens bestemmelser i § 11, herunder § 11.6, hvoraf det følger, at der skal etableres visuelt afskærmende beplantning mellem nye boligbebyggelser og eksisterende erhvervsvirksomheder. Det er efter klagerens vurdering ikke tilstrækkelig alene at stille krav om et beplantningsbælte.

Ændret anvendelse

Klageren gør desuden gældende, at planlovens § 15, stk. 2, nr. 26, ^[2] og tillægget fra 2007 til Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1984 ^[3] ikke kan anvendes i en situation som den foreliggende, hvor arealanvendelsen ændres.

Klageren henviser i den forbindelse til, at det fremgår af tillægget, at ændringen af planloven giver mulighed for, at der i lokalplanen kan optages bestemmelser om isolering mod støj af ny boligbebyggelse i byområder i eksisterende boligområder eller områder for blandede byfunktioner, og at den ikke giver mulighed for, at der ved ændret arealanvendelse kan optages bestemmelser om støjisolering af boliger.

Klageren henviser desuden til en afgørelse fra Planklagenævnet af 22. juni 2020, hvor nævnet udtalte, at det forhold, at et område i kommuneplanen var udlagt til boligområde, ikke medførte, at der var tale om et eksisterende boligområde som nævnt i § 15, stk. 2, nr. 26. ^[4]

Klageren bemærker også, at den overvejende del af lokalplanområdet er registreret som erhverv, herunder produktionsvirksomhed, maskinværksted, håndværkervirksomhed og autoværksted, der anses som værende aktiviteter, som er udfordrende at integrere i boligområder. Området er således for langt den overvejende del ikke registreret med folkeregisteradresser, og der var samlet set, inden lokalplanens vedtagelse, ganske få boliger i lokalplanområdet sammenlignet med det i lokalplanen forudsatte nye antal boliger. Der planlægges derfor reelt for en ændret arealanvendelse.

Betingelse for ibrugtagning

Klageren bemærker herudover, at det efter praksis er et krav efter § 15 a, stk. 1, at lokalplanen indeholder en udtrykkelig bestemmelse om, at det er en *betingelse* for ibrugtagning af ny bebyggelse, at den fremtidige anvendelse ved etablering af afskærmningsforanstaltninger m.v. er sikret mod støjgener. Klageren henviser i den forbindelse til en afgørelse fra Natur- og Miljøklagenævnet. ^[5]

Lokalplanens § 17, stk. 1, indeholder en række krav, som skal være opfyldt, før ny bebyggelse tages i brug. Bestemmelsen om støj i lokalplanens § 11 er imidlertid ikke oplistet i bestemmelsen i § 17, stk. 1. Af lokalplanens § 17.2 fremgår det heller ikke, at det er en *betingelse* for ibrugtagning af ny bebyggelse, at det er dokumenteret, at støjrænserne er overholdt. Klageren finder derfor ikke, at kravene om klarhed og præcision er efterlevet.

Byomdannelse

Klageren gør endvidere gældende, at kommunen ikke har forholdt sig til planlovens § 15 a, stk. 2, ved vedtagelsen af lokalplanen. Klageren henviser i den forbindelse til, at det fremgår af lokalplanens § 1.2, at lokalplanens formål er, at lokalplanens område udpeges til byomdannelsesområde.

Klageren anfører, at i planlovens § 11 d er et byomdannelsesområde defineret som et område, hvor anvendelsen til miljøbelastende erhvervsformål i den langt overvejende del af området er ophørt eller under afvikling.

Klageren anfører, at der ikke er tale om en situation som den i planlovens § 11 d forudsatte, og at klagerens virksomhed må betragtes som en støjbelastning for området.

Kommunens bemærkninger

Blandede byfunktioner

Kommunen anfører, at der er tale om lokalplanlægning for et område, som indeholder en række blandede byfunktioner, herunder i begrænset omfang boliger.

Kommunen henviser i den forbindelse til en oversigt, som viser de forskellige anvendelser af ejendommene i lokalplanområdet. Af oversigten fremgår, at der i området findes en række forskellige typer af virksomheder og butikker.

Kommunen anfører, at lokalplanen, som det fremgår af lokalplanens § 3, indebærer, at området fremadrettet fortsat vil være et område for blandede byfunktioner, men at det i langt højere grad bliver muligt at anvende arealer omfattet af lokalplanen til boligformål.

Ændret anvendelse

Kommunen finder ikke, at formuleringen af planlovens § 15, stk. 2, nr. 26, indebærer, at bestemmelsen alene finder anvendelse på eksisterende områder for blandede byfunktioner.

Hvis et område er udlagt eller udlægges som et område til blandede byfunktioner, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 2, vil det derfor være muligt at fastsætte bestemmelser om støjisolering af ny boligbebyggelse i medfør af planlovens § 15, stk. 2, nr. 26.

Kommunen henviser til, at det fremgår af de almindelige bemærkninger til lov nr. 537 af 6. juni 2007, hvor bestemmelsen blev indført, at betingelsen om, at der skal være tale om et eksisterende byområde, alene gælder for boligområder. Kommunen henviser til bemærkningerne til lovforslaget, afsnit 4.2.

Desuden er formålet med reglerne, at det skal være muligt at planlægge for områder til blandede byformål, også i tilfælde, hvor støjbelastningen uden særlige støjdæpende foranstaltninger på bygningerne ikke ville være acceptabel. En meget snæver fortolkning, hvor bestemmelsen alene ville kunne anvendes på eksisterende byområder med blandede byfunktioner, ville således være i strid med hensigten bag vedtagelsen af loven.

Kommunen henviser desuden til, at det fremgår af de særlige bemærkninger til lovforslaget, at:

[...] ændringerne skal åbne mulighed for, at der i eksisterende byområder med vedblivende støj kan opføres boliger, der sikres et tilfredsstillende lydniveau indendørs med åbne vinduer og på udendørs opholdsarealer. ^[6]

Kommunen anfører, at det med formuleringen *byområder* understreges, at reglernes anvendelse sigter mod, at et eksisterende erhvervsområde kan udlægges til blandede byfunktioner, selvom der er vedblivende støj fra virksomhederne, når der fastsættes bestemmelser om støjisolering i medfør af bestemmelsen. Tanken med lovændringen er efter kommunens opfattelse, at nye boliger kan rykke ind i erhvervsområder med vedblivende støj, hvis boligerne støjisoleres.

Kommunen anfører herefter, at sondringen mellem henholdsvis eksisterende boligområder og udlægning til blandede byfunktioner, ligeledes fremgår tydeligt af afsnit 4.2 under overskriften *Støjisolering af nye boliger*.

Kommunen henviser til, at det fremgår af afsnittet, at:

De foreslåede nye bestemmelser, der dels giver mulighed for at udlægge områder til blandede byfunktioner, der dels giver mulighed for at planlægge for nye støjisolerede boliger i byernes eksisterende boligområder, vil give bedre forudsætninger for at planlægge for mangfoldige og varierede byområder med et stort miks af forskellige byfunktioner. ^[7]

Kommunen mener endvidere, at i det omfang, der er modstrid mellem forarbejderne og tillægget til Miljøstyrelsens vejledning, vil forarbejdernes retskildeværdi indebære, at vejledningen må tilsidesættes.

Kommunen finder derfor, at planlovens § 15, stk. 2, nr. 26, samlet set bør fortolkes således, at der kan fastsættes bestemmelser om støjisolering af ny bebyggelse, når disse etableres i eksisterende boligområder med vedblivende støj, og at bestemmelsen også kan bringes i anvendelse, hvor erhvervsområder udlægges til områder med blandede byfunktioner i kommuneplanen med henblik på, at arealanvendelsen ændres hertil.

Betingelse for ibrugtagning

Kommunen finder, at bestemmelsen i lokalplanens § 17.2 efterlever kravet om klarhed og præcision, og at der ikke kan herske tvivl om, at der er tale om en betingelse for ibrugtagning.

Reparation

Såfremt Planklagenævnet finder, at planlovens § 15, stk. 2, nr. 26, ikke finder anvendelse, gør kommunen gældende, at lokalplanen kan og skal fortolkes således, at de vejledende grænseværdier for støj skal overholde Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1984, og at muligheden for at anvende de lempede grænseværdier således ikke er mulig. Lokalplanens § 11.1 og § 11.2 henviser til, at de vejledende grænseværdier skal overholdes ved hjælp af støjafskærmning, herunder at dette skal ske på både indendørs og udendørs opholdsarealer. I stedet for at eventuelt at ophæve lokalplanen, bør nævnet tilkendegive, at betingelserne for at anvende de lempede grænseværdier i tillægget ikke er opfyldt, og at bestemmelserne derfor skal forstås uafhængigt af 4. afsnit i vejledningsteksten til lokalplanens § 11.1 og § 11.2.

2.6.3. Høringsprocessen

Klagerens bemærkninger

Klageren gør gældende, at der foreligger sådanne væsentlige formelle mangler under planprocessen, at det fører til lokalplanens ugyldighed.

Klageren henviser i den forbindelse til, at denne, i forbindelse med at lokalplanen var i høring, har foreslået iværksættelse af en undersøgelse af en række specifikke afskærmningsforanstaltninger. Så vidt klageren er orienteret, har kommunen ikke taget stilling til disse forslag således, som den er forpligtet til, ligesom det ikke er blevet oplyst, om forslagene er blevet undersøgt.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at denne har opfyldt kravene i planlovens kapitel 6 om planers tilvejebringelse og ophævelse.

Kommunen bemærker i den forbindelse, at byrådet den 29. april 2018 behandlede et punkt om endelig vedtagelse af lokalplanen, og at klagerens indsigelse og et bilag indeholdende forvaltningens sammenfatning af og bemærkninger til høringssvarene var vedlagt ved behandlingen.

2.6.4. Øvrige klagepunkter

Trafikale forhold

Klageren anfører, at det er væsentligt for klagerens virksomhed, at denne dagligt kan modtage og afsende lastvogne som led i produktionen.

Det er klagerens opfattelse, at lokalplanens § 5 om veje, stier og parkering ikke i tilstrækkelig grad sikrer, at trafikken knyttet til klagerens lovlige virksomhed fortsat kan finde sted efter vedtagelsen af lokalplanen, og at lokalplanen derfor lider af en mangel.

Lysforurening

Klageren anfører, at dennes virksomhed er oplyst hele natten, herunder også i weekenden, og at lokalplanen ikke indeholder bestemmelser, der sikrer kommende boligejendomme mod dette lys.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Carsten Munk-Hansen (formand), Helle Søeberg, Peter Buhl, Trine Eide, Anders Richelsen, Henrik Stjernholm, Susanne Ogstrup, Ole Pilgaard Andersen, Henrik Høegh, Philip Hahn-Petersen og Peter Thyssen.

3.2. Planklagenævnets kompetence

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3. ^[8]

Følgende betragtes som et retligt spørgsmål:

- Om lokalplanen er i overensstemmelse med planlovens § 15 a.
- Om vedtagelsen af planen er sket i overensstemmelse med de retningslinjer, der er fastsat i planlovens kapitel 6 om planers tilvejebringelse.

Unødværlighed i planens indhold eller hensigtsmæssighed er derimod ikke et retligt spørgsmål, som kan efterprøves.

3.2.1. Trafikale forhold

Klageren anfører, at lokalplanens § 5 om veje, stier og parkering ikke i tilstrækkelig grad sikrer, at trafik til klagerens virksomhed fortsat kan finde sted efter vedtagelsen af lokalplanen, og at lokalplanen derfor lider af en mangel, jf. afsnit 2.6.4.

Planloven indeholder ikke bestemmelser, der fastsætter krav til varetagelsen af trafikale forhold, herunder varetagelsen af trafik til virksomheder hverken i eller uden for lokalplanområdet.

Det, som klageren har anført vedrørende trafikale forhold, vedrører derfor ikke retlige spørgsmål efter planloven, men eventuelt planens hensigtsmæssighed, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at tage stilling til spørgsmålet.

3.2.2. Lysforurening

Klageren har anført, at lokalplanen ikke indeholder bestemmelser, der sikrer kommende boligejendomme mod lys fra klagerens virksomhed, jf. afsnit 2.6.4.

Planloven fastsætter ikke krav til lokalplanlægning på områder påvirket af lys, tilsvarende planlovens § 15 a om planlægning på støjbelastede arealer og planlovens § 15 b om planlægning på arealer belastet af lugt, støv eller anden luftforurening.

Det, som klageren har anført vedrørende manglende regulering af lys, vedrører derfor ikke retlige spørgsmål efter planloven, men eventuelt planens hensigtsmæssighed, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle spørgsmålet.

3.3. Krav i forhold til støjgener

3.3.1. Planlægning på støjbelastede arealer

En lokalplan må kun udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis planen kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener, jf. planlovens § 15 a, stk. 1. Dette skal ske med bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger m.v., jf. § 15, stk. 2, nr. 13, 23 og 26. ^[9]

Med "støjbelastede arealer" menes arealer, hvor Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for den pågældende anvendelse ikke kan overholdes uden etablering af afskærmningsforanstaltninger.

Bestemmelsen udgør et planlægningsforbud, som dog kan fraviges, hvis der sikres mod støjgener i overensstemmelse med § 15 a, stk. 1 eller 2.

Reglerne skal forhindre, at der ved lokalplan tillades opført eksempelvis boliger i et område, der er belastet med støj fra erhvervsvirksomheder, vejtrafik m.v. Reglerne sikrer samtidig de eksisterende virksomheder mod at blive presset væk af den støjfølsomme anvendelse.

Lokalplanen udlægger flere delområder af lokalplanområdet til blandet bolig og erhverv, og det fremgår af sagen, at Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for blandet bolig og erhverv ikke vil kunne overholdes i dele af lokalplanområdet uden afskærmningsforanstaltninger. Forholdet er dermed omfattet af planlovens § 15 a, og der skal således i lokalplanen planlægges for etablering af afskærmningsforanstaltninger, der kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener.

Planlovens § 15 a, stk. 1, henviser til bestemmelserne i § 15, stk. 2, nr. 13, 23 og 26.

En lokalplan kan indeholde bestemmelser om afskærmningsforanstaltninger i form af anlæg af beplantningsbælte, støjvold, mur og lignende som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse eller ændret anvendelse af et ubebygget areal, jf. § 15, stk. 2, nr. 13.

En lokalplan kan desuden indeholde bestemmelser om isolering af eksisterende boligbebyggelse mod støj, jf. § 15, stk. 2, nr. 23.

En lokalplan kan endvidere indeholde bestemmelser om isolering mod støj af ny boligbebyggelse i eksisterende boligområder eller områder for blandede byfunktioner, jf. § 11 b, stk. 1, nr. 2, jf. § 15, stk. 2, nr. 26.

Som følge af den brede formulering af § 15, stk. 2, nr. 13, har det hidtil været antaget i praksis, at der ikke kan stilles krav om, at støjensynet skal varetages på en bestemt måde. Bestemmelser, der på anden vis sikrer tilstrækkeligt lavt støjniveau, og således f.eks. giver muligheder for anvendelse af teknik, der ikke er kendt ved lokalplanens vedtagelse, og som ikke er en afskærmning eller isolering af eksisterende eller ny boligbebyggelse, er derfor ikke i strid med planloven. Det er således i praksis anset for tilstrækkeligt, at lokalplanen indeholder en bestemmelse om, at udnyttelsen af lokalplanområdet kun kan ske under overholdelse af Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier. ^[10]

Desuden er der fastsat regler i § 15 a, stk. 2, om byomdannelsesområder, hvor der under visse forudsætninger må planlægges for støjfølsom anvendelse, selvom grænseværdierne ikke kan overholdes.

3.3.2. Grænseværdier for støj fra virksomheder

Der er i vejledning 5/1984 fastsat en række generelle grænseværdier for støj, herunder for områder for blandet bolig og erhverv. ^[11] Disse gælder ved skel, det vil sige på alle udendørsarealer ved bygningerne, uanset om der er tale om opholdsarealer eller ej. Der er ikke fastsat grænser for støj inde i bygningerne.

I et tillæg fra 2007 til vejledningen ^[12] er der fastlagt lempede vejledende grænseværdier. ^[13]

Det fremgår af tillægget, at tillægget i samspil med ændringen af planloven (indførelsen af planlovens § 15, stk. 1, nr. 26) giver mulighed for at gennemføre nybyggeri, selvom de pågældende virksomheder giver anledning til støjbidrag, der er højere end de vejledende støjgrænser i vejledning 5/1984.

Det fremgår af tillægget, at ændringen af planloven giver mulighed for at forny boligkvarterer i eksisterende byområder, herunder såkaldt "huludfyldning", selvom det pågældende kvarter er et støjbelastet areal.

Af tillæggets side 2 fremgår endvidere:

Ændringen giver mulighed for, at der i lokalplanen kan optages bestemmelser om isolering mod støj af ny boligbebyggelse i byområder i eksisterende boligområder eller områder for blandede byfunktioner. Den giver ikke mulighed for, at der ved ændret arealanvendelse, fx i forbindelse med byomdannelse, kan optages bestemmelser om støjisolering af boliger ol.

Det fremgår desuden af tillægget, at den bygherre, der vil opføre boliger m.v. i et støjbelastet område i henhold til retningslinjerne i tillægget, er ansvarlig for, at byggeriet disponeres og projekteres således, at støjgrænserne fastsat i tillægget overholdes.

3.3.3. Planklagenævnets forståelse af lokalplanens bestemmelser om støj

Ifølge lokalplanens § 11.1 skal støjafskærmning sikre, at vejledende støjgrænser kan overholdes for boliger på både indendørs og udendørs opholdsarealer.

Det følger endvidere af lokalplanens § 11.2, at det ved ny bebyggelse skal dokumenteres, at støjdæmpende foranstaltninger sikrer, at ny bebyggelse kan overholde de vejledende støjgrænser for blandet bolig og erhverv.

Det følger desuden af lokalplanens § 11.3, at støjafskærmning på 2 ejendomme i lokalplanområdet kan etableres som bebyggelse i 4 etager.

Det fremgår ikke udtrykkeligt af bestemmelsen, om det er de generelle grænseværdier eller de særlige grænseværdier for støjisolerede nye boliger, jf. 2007-tillægget, som gælder. Vejledningen til lokalplanens § 11 henviser til, at de vejledende støjgrænser fremgår af lokalplanens redegørelse, og i lokalplanens redegørelse er nævnt både de generelle grænseværdier og de lempede grænseværdier fra 2007-tillægget.

Bestemmelsen i § 11.1 henviser dog til, at grænseværdierne skal overholdes på indendørs og udendørs opholdsarealer, og bestemmelsen i 11.3 fastslår, at boligbebyggelse kan anvendes som afskærmningsforanstaltning.

Nævnet forstår dette på den måde, at der i § 11 henvises til grænseværdierne i 2007-tillægget, idet de generelle grænseværdier ikke kun gælder for opholdsarealer, men alle arealer, og fordi de også gælder for boligfacader, herunder facader med russervinduer eller lign., hvorfor boliger ikke efter disse grænseværdier kan anvendes som afskærmning.

Planklagenævnet forstår endvidere lokalplanens § 17.2 på den måde, at ny bebyggelse ikke må tages i brug, før det er dokumenteret, at støjgrænserne er overholdt, jf. lokalplanens § 11.1 og 11.2.

Planklagenævnet finder således ikke, at det forhold, at der er forskel på formuleringen af lokalplanens § 17.1 og § 17.2 bevirker, at der er tvivl om, at også forholdene nævnt i § 17.2 er en betingelse for ibrugtagning af bebyggelsen.

Planklagenævnet konstaterer desuden, at der ikke i lokalplanen er fastsat bestemmelser om støjafskærmning i form af f.eks. støjmur eller lign., jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 13, men at hensigten er, at isoleret boligbebyggelse skal fungere som støjafskærmning. Dette må forstås på den måde, at kommunen har benyttet planlovens § 15 a, stk. 1, jf. § 15, stk. 2, nr. 26.

3.3.4. Byomdannelse

Ifølge kommuneplantillæg nr. 52 til kommuneplan 2013-2025 er området udlagt til byomdannelse. I lokalplanens § 1.2 angives det også, at det er lokalplanens formål, at lokalplanområdet udpeges til byomdannelsesområde fra september 2019.

Planklagenævnet har derfor overvejet, om forholdet eventuelt (også) kan være omfattet af planlovens § 15 a, stk. 2.

Kommuneplanrammer kan efter planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 5, bl.a. fastsættes med hensyn til byomdannelsesområder, hvor anvendelsen af bebyggelse og ubebyggede arealer til erhvervsformål, havneformål eller lignende aktiviteter skal ændres til boligformål, institutionsformål, centerformål, rekreative formål eller erhvervsformål, der er forenelige med anvendelse til boligformål. Et sådant byomdannelsesområde skal afgrænses således, at det kun omfatter et område, hvor anvendelsen til miljøbeslastende erhvervsformål, havneformål eller lignende aktiviteter i den langt overvejende del af området er ophørt eller under afvikling, jf. planlovens § 11 d.

Lokalplaner, der tilvejebringes for arealer i et område, som i kommuneplanen er fastlagt som et byomdannelsesområde, kan udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, når kommunen har sikkerhed for, at støjbelastningen er bragt til ophør i løbet af en periode, der ikke væsentligt overstiger 8 år, efter at den endeligt vedtagne lokalplan er offentliggjort, jf. § 15 a, stk. 2.

Redegørelsen til en sådan lokalplan skal indeholde oplysning om, hvordan det sikres, at støjbelastningen bringes til ophør, jf. § 16, stk. 7.

Lokalplan nr. 3.49 omtaler ikke fristen for nedbringelse af støj, jf. § 15 a, stk. 2, og indeholder heller ikke en redegørelse for, hvordan det sikres, at støjbelastningen bringes til ophør inden for ca. 8 år.

Dette indebærer, at planlovens § 15 a, stk. 2, ikke finder anvendelse.

Spørgsmålet er herefter, om området er omfattet af § 15 a, stk. 1, jf. § 15, stk. 2, nr. 26.

3.3.5. Isolering mod støj af ny boligbebyggelse

Planklagenævnet finder, at anvendelsesområdet for de lempede grænseværdier nævnt i tillægget fra 2007 i forbindelse med planlægning for nye støjisolerede boliger i eksisterende støjbelastede byområder skal ses i sammenhæng med muligheden for at stille krav om isolering mod støj af ny boligbebyggelse, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 26. Denne bestemmelse finder imidlertid kun anvendelse, hvis der er tale om *eksisterende boligområder eller områder for blandede byfunktioner*.

Det er derfor relevant at vurdere, om der i den konkrete sag er tale om et eksisterende boligområde eller område for blandede byfunktioner, jf. § 15,

stk. 2, nr. 26.

3.3.6. Eksisterende boligområde

Planklagenævnet forstår ordlyden af og forarbejderne til bestemmelsen på den måde, at der skal være tale om et faktisk, eksisterende boligkvarter, hvor man ønsker at forny eller fortætte den eksisterende boligbebyggelse på grund af en attraktiv bymæssig beliggenhed.

Planklagenævnet finder ikke, at der i den konkrete sag er tale om et eksisterende boligområde, som nævnt i planlovens § 15, stk. 2, nr. 26.

Planklagenævnet har herved lagt vægt på, at der efter lokalplanen skal etableres boliger i nedlagte erhvervsjendomme. Det forhold, at der før lokalplanens vedtagelse fandtes enkelte boliger spredt ud i erhvervsområdet, medfører ikke, at der er tale om et eksisterende boligområde, som nævnt i planlovens § 15, stk. 2, nr. 26.

Nævnet finder således ikke, at bestemmelsen giver mulighed for, at der i forbindelse med en forøgelse af boligmassen i området kan optages bestemmelser om støjisolering af boligbebyggelse.

Det er herefter relevant at vurdere, om der i den konkrete sag er tale om et område for blandede byfunktioner, jf. planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 2, som nævnt i § 15, stk. 2, nr. 26, og om bestemmelsen kun gælder for eksisterende områder for blandede byfunktioner.

3.3.7. Nye eller eksisterende områder for blandede byfunktioner

Regler og forarbejder

Det følger af planlovens § 15, stk. 2, nr. 26, at der i en lokalplan kan optages bestemmelser om isolering af støj af ny boligbebyggelse i eksisterende boligområder eller områder for blandede byfunktioner, jf. § 11 b, stk. 1, nr. 2.

Af de generelle bemærkninger til lovforslaget, fremgår følgende under overskriften *Mangfoldige og integrerede byområder og støjbeskyttelse* :

Kataloget over de nærmere rammer for lokalplanlægningen, som kan behandles i kommuneplanen, udvides til som et nyt punkt at omfatte muligheden for at fastsætte rammer for områder til blandede byfunktioner.

Det foreslås desuden, at lovens bestemmelse om, at en lokalplan kan indeholde bestemmelser om isolering af eksisterende boligbebyggelse mod støj udvides til som noget nyt også at omfatte muligheden for at stille krav om, at ny boligbebyggelse i eksisterende boligområder eller i områder, der udlægges til blandede byfunktioner, skal isoleres mod støj. De nærmere regler om udformning og krav til støjisolering forudsættes fastsat i tillæg til Miljøstyrelsens vejledninger om ekstern støj fra virksomheder og om støj fra jernbaner, og desuden i den ny vejledning om støj fra veje.

Bestemmelsen har til hensigt at sikre, at der kan planlægges for fornyelse af boligbestanden også i områder, hvor der er tale om vedblivende støj fra virksomheder eller støj fra veje og jernbaner i byerne, og hvor det ikke er muligt at forhindre støjlempen alene ved at opsætte støjskærme. Her skal det efter forslaget være muligt at planlægge for støjisolering af bygningerne, som kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener.

Begrundelsen for de foreslåede ændringer af planlovens regler er ønsket om, at de eksisterende boligområder og blandede byområder skal kunne planlægges for fornyelse og udvikling. Det skal være muligt at planlægge områder for blandede byformål, og det skal være muligt at planlægge for nye boliger, der kan integreres i eksisterende byområder også i tilfælde, hvor støjbelastningen uden særlige støjdæmpende foranstaltninger på bygningerne ikke ville være acceptabel.

Der kan f.eks. være ønsker om at opgradere og fortætte et centralt beliggende boligområde, som er blevet forsømt, fordi det ligger tæt ved en virksomhed med vedblivende støj. Selvom området er støjbelastet, kan der være ræson i at modernisere boligområdet pga. den i øvrigt attraktive beliggenhed i byen.

Det kan ikke lade sig gøre at planlægge for en sådan modernisering med de nuværende regler, men forslaget åbner mulighed for, at der kan opføres ny bebyggelse, der med støjisolering kan fungere som en støjskærm for de øvrige boliger og opholdsarealer i området.^[14]

Af de generelle bemærkninger til lovforslaget fremgår endvidere under overskriften *Støjisolering af nye boliger*:

I visse situationer kan der opstå problemer med at opretholde et acceptabelt støjniveau inde i byerne. Planlovens forbud mod at planlægge for støjfølsom anvendelse, medmindre der i lokalplanen kan fastsættes bestemmelser om støjafskærmning (planlovens § 15 a) blev indført ved ændringen af planloven i 2003 om byomdannelse. Det har vist sig, at forbudet i visse tilfælde forhindrer en hensigtsmæssig planlægning for fornyelse af eksisterende byområder med nye boliger. De foreslåede nye bestemmelser, der dels giver mulighed for at udlægge områder til blandede byfunktioner, dels giver mulighed for at planlægge for nye støjisolerede boliger i byernes eksisterende boligområder, vil give bedre forudsætninger for at planlægge for mangfoldige og varierede byområder med et stort miks af forskellige byfunktioner.

Der kan f.eks. være behov for at planlægge for et nyt indslag af boliger i ældre, eksisterende byområder, der grænser op til ældre, men velfungerende erhvervsområder, hvor der fortsat kan være virksomheder, der belaster omgivelserne med støj. Med de nuværende regler kan der i sådanne områder være svært at etablere en

tilstrækkelig støjafskærmning i dag, hvis man samtidig ønsker at fastholde en bymæssig, tæt bebyggelse. [...] ^[15]

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, fremgår af lovforslaget:

[...]

Ændringen af bestemmelsen sker med henblik på at fremme modernisering af eksisterende, støjramte boligområder og byområder med blandede byfunktioner, herunder til boligformål.

Det er samtidig tanken, at der skal ske en supplerende af anvisningerne i Miljøstyrelsens vejledning om støj fra virksomheder. Ændringerne skal åbne mulighed for, at der i eksisterende byområder med vedblivende støj kan opføres boliger, der sikres et tilfredsstillende lydniveau indendørs med åbne vinduer og på udendørs opholdsarealer. ^[16]

Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder ensstemmigt, at bestemmelsen i planlovens § 15, stk. 2, nr. 26, også omfatter tilfælde, hvor der lokalplanlægges for områder, der samtidig udlægges i kommuneplanen til område for blandede byfunktioner.

Nævnet lægger vægt på, at bestemmelsen blot henviser til, at området skal være et område for blandede byfunktioner, jf. planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 2, og denne bestemmelse omhandler, at kommunen *fastsætter rammer* med hensyn til blandede byfunktioner, ikke at dette allerede tidligere er sket. Der er heller ikke i øvrigt noget i bestemmelsens formulering, som synes at begrænse anvendelsen til den situation, hvor området allerede er etableret som et område for blandede byfunktioner.

Desuden fremgår det af forarbejderne, at der kan stilles krav om, at ny boligbebyggelse i områder, der *udlægges* til blandede byfunktioner.

Planklagenævnet finder, at denne formulering af bestemmelsen indebærer, at bestemmelsens anvendelsesområde omfatter områder, der senest samtidig med lokalplanen i kommuneplanen udlægges som et område for blandede byfunktioner.

3.3.8. Udlagt område for blandede byfunktioner

Regler og forarbejder

Reguleringen af *blandede byfunktioner* blev indført i planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 2, i 2007.

Det fremgår således af planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 2, at kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for beliggenheden af områder til forskellige byformål, f.eks. boligformål, erhvervsformål, *blandede byfunktioner*, beliggenheden af offentlige institutioner, serviceformål, byomdannelsesområder m.v.

Formålet var at give mulighed for at planlægge for områder med en blanding af boliger, service og forskellige former for erhverv for at skabe mangesidede anvendelser, i modsætning til en funktionsopdelt by, hvor boligområder, arbejdspladser og centrumfunktioner er placeret i adskilte områder. ^[17]

Ved samme lovændring blev der indført en bestemmelse i planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 2, ifølge hvilken rammer for indholdet af lokalplaner fastsættes for de enkelte del af kommunen med hensyn til områder for blandede byfunktioner.

Områder med blandede byfunktioner skal således være udlagt i kommuneplanen.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår:

Bestemmelsen gør det muligt at fastsætte nærmere rammer for, hvilke forskellige anvendelser, der kan blandes i det enkelte delområde, og hvordan det kan ske. Rammerne kan f.eks. angive, at en vis andel af bebyggelsen forudsættes anvendt til boligformål, en vis andel til kreative erhverv, og en vis andel til service m.v. Men rammerne kan også angive, at bebyggelse, f.eks. baggårdsbebyggelsen, kan anvendes til både kreative erhverv og boliger, medens gadebebyggelsen forbeholdes boliger og butikker. Det er også muligt at udlægge områder til et tilfældigt miks, hvis der er et ønske om at skabe en sådan karakter i et område. ^[18]

Af forarbejderne til bestemmelserne fremgår endvidere:

Miljøstyrelsen har i Vejledning nr. 3/2003 om ekstern støj i byomdannelsesområder advaret mod bestemmelser om, at der i velfungerende erhvervsområder kan etableres enkelte boliger i tilknytning til den enkelte virksomhed, f.eks. portnerboliger. Miljøstyrelsen finder, at det i videst muligt omfang ved planlægningen skal undgås, at der etableres eller opstår boliger i miljøbelastede erhvervsområder, og at eksisterende boliger i sådanne områder så vidt muligt bliver ændret til erhvervsformål. Den foreslåede bestemmelse ændrer ikke på disse forhold. Hensigten er ikke, at der skal planlægges for boliger i velfungerende erhvervsområder, men at der i de eksisterende byområder skal være mulighed for at planlægge for en blanding af mange forskellige byfunktioner, der gør byen levende og sammensat, hvor det er muligt at indpasse forskellige moderne byerhverv, som ikke er miljøbelastende. ^[19]

Planklagenævnets vurdering

Ifølge kommuneplantillæg nr. 52 har rammeområderne bl.a. områdetypen "blandet bolig og erhverv". Det fremgår desuden af kommuneplanens retningslinjer for forskellige byformål, at blandede byfunktioner også betegnes "bolig og erhverv". Ifølge kommuneplanens ordlyd er lokalplanområdet således udlagt til "blandede byfunktioner".

Der er desuden ikke i planloven eller forarbejderne er fastlagt en egentlig definition på "blandede byfunktioner", men der er blot i forarbejderne nævnt mulige erhverv.

Et enstemmigt planklagenævn finder ikke grundlag for at fastslå, at lokalplanområdet ikke er udlagt til blandede byfunktioner i kommuneplanen, jf. planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 2.

Nævnet bemærker desuden, at det fremgår af lokalplanens § 3, at lokalplanområdet skal anvendes til bolig og erhverv, herunder liberale erhverv, og at området således også konkret er lokalplanlagt til blandede byfunktioner.

På den baggrund finder nævnet, at kommunen havde mulighed for at fastsætte bestemmelser, som forudsætter, at støjpåvirkningen ikke skal vurderes i skel, men alene indendørs og på udendørs arealer, og at der skal ske isolering af nyt boligbyggeri, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 26. Bestemmelsen i planlovens § 15 a, stk. 1, er således opfyldt.

3.4. Inddragelse af offentligheden og håndtering af indsigelser

Klageren har anført, at kommunen ikke har taget stilling til en række konkrete afskærmningsforanstaltninger foreslået af klageren, og at der derfor foreligger formelle mangler ved planprocessen, jf. afsnit 2.6.3.

En kommunes vedtagelse af lokalplaner skal ske i overensstemmelse med de retningslinjer, der er fastsat i planlovens kapitel 6.

En kommune kan vedtage et forslag til en lokalplan endeligt, når forslaget har været fremlagt offentligt med en frist på mindst 4 uger til fremsættelse af indsigelser, jf. planlovens § 24, stk. 5.

Hvis der rettidigt har været fremsat indsigelser m.v. mod et lokalplanforslag, kan vedtagelsen dog tidligst ske 4 uger efter udløbet af indsigelsesfristen, jf. § 27, stk. 1, 2. pkt.

Formålet med bestemmelsen om 4 uger er at sikre, at indsigelser mod et lokalplanforslag får en seriøs behandling. Af lovbestemmelsens forarbejder fremgår bl.a., at bestemmelsen gælder uanset indsigelsernes karakter.

Lokalplanforslaget var i første omgang i offentlig høring i 10 uger fra den 29. november 2018 til den 7. februar 2019.

Kommunen besluttede herefter, at sende lokalplanforslaget i fornyet høring i 6 uger 24. juni 2019 til den 5. august 2019.

Kommunen er ikke efter planloven forpligtet til at imødekomme indsigelser mod et planforslag. Kommunen er heller ikke forpligtet til at besvare eller undersøge forhold, som fremgår af indsigelserne, i forbindelse med vedtagelse af planen.

På den baggrund, kan Planklagenævnet ikke give medhold i klagen over kommunens behandling af klagerens indsigelser mod planforslaget.

3.5. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over lokalplan nr. 3.49, et boligområde ved [vejnavn1] i Espergærde, som er endeligt vedtaget af Helsingør Kommune den 4. november 2019.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet. ^[20] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 4, stk. 2, i lov om Planklagenævnet.

4. Gebyr

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke. Klagegebyrer tilbagebetales kun, hvis nævnet har afvist at behandle sagen, hvis klagen tilbagekaldes, eller hvis nævnet giver klageren medhold eller i øvrigt ændrer den afgørelse, der er klaget over. Det er ikke tilfældet i denne sag. Planklagenævnets afgørelse vedrørende klagegebyret kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Der henvises til § 3 i gebyrbekendtgørelsen for Planklagenævnet. ^[21]

1. Fremgår af lokalplanens side 43. ↑
2. På tidspunktet for lokalplanens vedtagelse § 15, stk. 2, nr. 25. ↑
3. Tillæg til vejledning nr. 5/1984: Ekstern støj fra virksomheder, juli 2007 ↑
4. Sag 19/03034. ↑
5. MAD 2014.70. ↑
6. LF 204 af 28. marts 2007. ↑
7. LF 204 af 28. marts 2007. ↑
8. Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020. ↑
9. På tidspunktet for lokalplanens vedtagelse § 15, stk. 2, nr. 13, 22 og 25. ↑
10. Naturklagenævnets afgørelse af 4. november 1999, gengivet i KfE 2000.135. ↑
11. 55 dB(A) hverdage kl. 7-18 og lørdage kl. 7-14, 45 dB(A) hverdage kl. 18-22, lørdag kl. 14-22 og søndage og helligdage kl. 07-22, samt 40 dB(A) alle nætter. Skal overholdes overalt i området, herunder overalt udendørs ved bygningerne. ↑
12. Tillæg til vejledning nr. 5/1984: Ekstern støj fra virksomheder, juli 2007. ↑
13. I indendørs sove- og opholdsrum: 43 dB(A) hverdage kl. 7-18 og lørdag kl. 7-14. 33 dB(A) hverdage kl. 18-22, lørdag kl. 14-22 og søndage og helligdage kl. 07-22. 28 dB(A) alle nætter. For udendørs *opholdsarealer* skal de generelle støjgrænser overholdes. ↑
14. LF 204 af 28. marts 2007. ↑
15. LF 204 af 28. marts 2007. ↑
16. LF 204 af 28. marts 2007. ↑
17. Lovforslag nr. 204 af 28. marts 2007, de specielle bemærkninger til § 11 a, stk. 1, nr. 2. ↑
18. Lovforslag nr. 204 af 28. marts 2007, de specielle bemærkninger til § 11 b, stk. 1, nr. 2. ↑
19. Lovforslag nr. 204 af 28. marts 2007, de specielle bemærkninger til § 11 b, stk. 1, nr. 2. ↑
20. Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet. ↑
21. Bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet. ↑

Sag:

20/03225

Dato:

23. september
2020.

Emner:

Planloven, retlig (...)

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenævnet/>) • Nævneshus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • Plan@naevneneshus.dk (<mailto:Plan@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.dgst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)