

NOTAT

Codex Advokater P/S
Damhaven 5 B
7100 Vejle

11. april 2021

Journalnr.: 221432

Advokat:
Jens Flensborg
jfl@codexlaw.dk

Sekretær:
Nadja Holmgård Knudsen /JFL
nhk@codexlaw.dk

Spørgsmål om lovgivning af boliger i erhvervsområde

1. Problemstilling

I et notat af 8. februar 2021 redegjorde jeg for min fortolkning og vurdering af retsvirkningerne af anvendelsesbestemmelserne om erhvervsformål i lokalplan 146 og lokalplan 002.306 (Erhvervsområde Vest). Spørgsmålet angik især rækkevidden og betydningen af lokalplanernes mulighed for, at kommunen kan dispensere til indretning af en bolig for virksomhedsindehaver, bestyrer mv. (lokalplan 146) hhv. til indretning af en portnerboliger (lokalplan 002.306).

Baggrunden for notatet var, at Svendborg Kommune er i færd med at undersøge, om der i området sker anvendelse boligformål i strid med de gældende lokalplaner, som i givet fald skal lovgøres. Denne lovgivningsproces er igangsat.

Ud over de ejendomme, som muligvis anvendes ulovligt til boligformål, findes der imidlertid også flere lovlige boliger i området. At der findes enkelte lovlige boliger ændrer ikke på, at områderne er udlagt til erhvervsområder (dvs. efter planloven). Det har imidlertid betydning for, hvorledes Svendborg Kommune kan og skal administrere miljøbeskyttelseslovens støjregler i området, hvilket gennem årene har givet anledning til forskellige spørgsmål.

Svendborg kommune har på denne baggrund anmodet om mine bemærkninger til kommunens administrationspraksis ift. såvel planloven som miljøbeskyttelsesloven, samt mine bemærkninger til, om der er muligheder for fremadrettet at løse problemerne med støj i området, og i givet fald hvilke.

2. Sagens baggrund og de faktiske forhold

Erhvervsområde Vest er som anført reguleret af to lokalplaner, henholdsvis lokalplan 146 fra 1985 og lokalplan 002.306 fra 1998. Jeg omtalte lokalplanernes anvendelsesbestemmelser nærmere i mit notat af den 8. februar 2021, hvilken beskrivelse for nemheds skyld gentages her.

Begge lokalplaner udlægger områderne til erhvervsformål i form af lettere industri, serviceerhverv, mindre lagervirksomheder mv., jf. begge lokalplaners § 3.1 og 2. Begge lokalplaner indeholder herudover i § 3.3 mulighed for, at kommunen kan give tilladelse til etablering af bestyrer/portnerbolig. Disse bestemmelser er ikke formuleret helt ens.

I lokalplan 146 fra 1985 hedder det således i § 3.3:

"Byrådet kan tillade, at der på hver ejendom opføres eller indrettes én bolig, for indehaver, bestyrer, portner eller anden person med lignende tilknytning til virksomheden."

I den lidt nyere lokalplan 002.306 fra 1998 hedder det i § 3.3:

"Byrådet kan tillade, at der på hver enkelt ejendom opføres eller indrettes én bolig i forbindelse med erhvervsvirksomheden, såfremt det kan dokumenteres, at virksomhedens forsvarlige drift kræver, at der uden for normal arbejdstid er en person (f.eks. vagtmand eller portner) i virksomhedens umiddelbare nærhed."

Områderne er således med de to lokalplaner udlagt til erhvervsformål. Problemerne udspringer imidlertid især af, at der findes **enkelte boliger** i området, herunder boliger, som også fandtes inden området blev udlagt til erhvervsformål med de to lokalplaner.

Det har givet anledning til klager over støj fra erhvervsvirksomhederne, hvilket spørgsmål imidlertid ikke reguleres af lokalplanerne og planloven, men af reglerne i miljøbeskyttelsesloven.

Det førte til, at Miljøstyrelsen den 6. marts 2003 traf afgørelse i en sag om den støjmæssige klarificering af området ud fra miljøbeskyttelseslovens regler. Svendborg Kommune havde i en afgørelse efter miljøbeskyttelsesloven lagt til grund, at området inden for lokalplan 146 i støjmæssig henseende skulle anses som et rent erhvervsområde, dvs. svarende til den **planlagte** anvendelse iht. lokalplanen. Miljøstyrelsen konstaterede imidlertid, at der i området fandtes flere boliger. På denne baggrund fandt Miljøstyrelsen, at kommunens vurdering var forkert, da der i en sådan situation skulle lægges vægt på områdets **faktiske** anvendelse. Miljøstyrelsen anførte herom:

"Miljøstyrelsen skal bemærke, at Appendix til styrelsens vejledning nr. 3/1996 indeholder en beskrivelse af situationer, hvor støjgrænserne for et industriområde med forbud mod generende virksomhed ikke skal lægges til grund for vurderingen af støjbelastningen.

Af eksempel 2 fremgår, at hvis der i et udlagt 60 dB (A)-område uden naturlig sammenhæng med et andet egentligt boligområde kun er enkelte boliger, vil man normalt fastsætte støjgrænser ved disse huse svarende til de vejledende støjgrænser for blandet bolig- og erhvervsbebyggelse og ikke 60 dB (A) i hele området.

Miljøstyrelsen mener, at der er tale om en sådan situation i det foreliggende tilfælde."

Afgørelsen betød således, at boligerne inden for området iht. **miljøbeskyttelsesloven** havde krav på en "støjbeskyttelse" svarende til de vejledende grænseværdier for blandede bolig- og erhvervsbebyggelser (som er noget mere restriktive end grænseværdierne for erhvervs- og industriområder).

Miljøstyrelsens afgørelse ændrede derimod ikke på områdets regulering iht. **planloven**, hvor lokalplanområdet fortsat var udlagt til erhvervsområde iht. lokalplan 146.

Da Miljøstyrelsens afgørelse kunne få betydning for **den miljømæssige regulering** og dermed driftsmulighederne for eksisterende og kommende virksomheder inden for lokalplanområdet, udarbejdede Svendborg Kommune i 2004 en "allonge" til lokalplan 146, hvor der orienteres om den miljømæssige regulering af "Støj fra virksomheder i lokalplanområdet". Der redegøres dels for, hvad der ud fra støjvejledningen generelt gælder mht. støjgrænser for erhvervsvirksomheder i området samt i forhold til de tilstødende områder, herunder i forhold til tilstødende boligområder mod nord og øst.

På baggrund af Miljøstyrelsens afgørelse orienteres der i et særskilt afsnit om, at de enkelte boliger, som findes inden for lokalplanområdet, har krav på en beskyttelse svarende til de vejledende støjgrænser for blandede bolig- og erhvervsbebyggelser, hvorfor virksomheder, som ikke kan overholde disse grænseværdier, må forvente at få pålagt støjbegrænsende foranstaltninger med udgangspunkt i disse (mere restriktive) støjgrænser. Allongen blev tinglyst på de af lokalplanen omfattede ejendomme.

Da lokalplanområde 002.306 støder op til lokalplan 146 blev der ligeledes i 2004 oprettet og tinglyst en allonge for denne lokalplan. Der oplyses om, at der inden for lokalplan 146's område er etableret enkelte boliger, som har krav på beskyttelse efter de vejledende støjgrænser for blandet bolig- og erhverv, hvilket derfor også kan få betydning for støjreguleringen for virksomheder inden for lokalplan 002.306.

Allongerne har ikke betydning for retsvirkningerne af de to lokalplaner eller kommunens administration heraf – planmæssigt er der fortsat tale om "rene" erhvervsområder. Allongerne kan derimod karakteriseres som "servicemeddelelser" til virksomhederne om, at der i nogle tilfælde kan blive tale om mere

restriktive støjkrav end det, som normalt kan forventes i områder, som er udelukkende er udlagt til erhverv i en lokalplan.

Tinglysningen af allongen til lokalplan 002.306 gav anledning til nye klager, herunder til Naturklagenævnet og Statsamtet Sønderjylland, uden at klageren dog herved fik medhold. Mht. den planmæssige administration af området, tiltrådte Naturklagenævnet efter det oplyste bl.a. en vurdering, Svendborg Kommune havde foretaget, hvorefter seks navngivne virksomheder var i overensstemmelse lokalplanens anvendelsesbestemmelse.

Klageren rettede også henvendelse til Miljøstyrelsen, som i et brev af 11. februar 2005 meddelte, at man ikke kunne forholde sig til den konkrete sag, da kommunen ikke havde truffet afgørelse efter miljøbeskyttelsesloven. Miljøstyrelsen fremkom imidlertid med nogle generelle vejledende bemærkninger, hvor der igen blev henvist til eksempel 2 i Appendix til vejledning 3/1996, hvorefter det bl.a. anføres:

"Miljøstyrelsen mener, at der i dag kun i helt specielle tilfælde er produktionsmæssige begrundelser for at opretholde eller oprette en vægter- eller portnerbolig. Med dagens teknik er der næppe tekniske årsager til, at der skal være en bolig i umiddelbar tilknytning til en virksomhed.

Miljøstyrelsen finder, at hvis der ikke er en produktionsmæssig begrundelse for at opretholde en bolig i tilknytning til en virksomhed, må denne bolig have krav på samme støjbekyttelse fra naboerne som enhver anden bolig i det pågældende område. Derimod må indehaveren af en virksomhed tåle den støjbelastning, der kommer fra hans egen virksomhed, når han selv bor på virksomheden.

Miljøstyrelsen anbefaler derfor, at lokalplanmyndigheden i videst muligt omfang ved planlægningen undgår, at der etableres eller opstår boliger i miljøbelastede erhvervsområder, og at eksisterende boliger i sådanne områder så vidt muligt bliver ændret til erhvervsformål."

Byrådet tog Miljøstyrelsens udtalelse til efterretning, således at den pågældende klagers ejendom (Ryttermarken 29) i miljømæssig henseende måtte betragtes som en bolig uden tilknytning til virksomheden på ejendommen (og dermed havde krav på beskyttelse efter støjgrænserne for blandet bolig og erhverv). Statsamtet Sønderjylland fandt herefter i en afgørelse af den 31. oktober 2006, at kommunen havde efterlevet Miljøstyrelsens anbefalinger.

Klageren har senest i 2017 klaget over, at en tilladelse til tilbygning til en eksisterende virksomhed på Rytterhaven 9, som bl.a. producerer lamper, skulle være i strid med anvendelsesbestemmelsen i lokalplan 002.306. Klagen blev dog afvist som for sent indgivet. Klageren har endvidere rettet henvendelse til Ankestyrelsen (som tilsynsmyndighed med kommunerne iht. kommunestyrelsesloven). Ankestyrelsen har imidlertid i en afgørelse af den 24. februar 2021 afvist at rejse en tilsynssag over kommunens "administration af to lokalplaner samt kommunens sagsbehandling i forbindelse med klager over støj m.v. fra erhvervsvirksomheder i det område, der er omfattet af lokalplanerne."

3. Vurdering

3.1 Administrationen efter planloven – nye aktiviteter

Ved administrationen af lokalplanerne i byggesagsbehandlingen skal Svendborg Kommune i tilladelser til byggearbejder og til ændringer i anvendelsen mv. påse, at der alene tillades aktiviteter, som ligger inden for de respektive lokalplanernes anvendelser i § 3.1. Det følger af planlovens § 18.

Anvendelsesbestemmelsen anses normalt som en del af lokalplanens principper. Såvel ved administrationen af nye ansøgninger mv. som i lovliggørelsessager gælder det derfor, at der som altovervejende hovedregel ikke er hjemmel til at meddele dispensation fra lokalplanernes anvendelsesbestemmelser, jf. planlovens § 19, stk. 1. I de aktuelle lokalplaners § 3.3 er der dog som nævnt indsat en kompetence-norm, sådan at kommunen kan give dispensation til visse boliger ("portnerboliger"). Rækkevidden af denne kompetence er dog begrænset, og kan ikke fortolkes udvidende i forhold til ordlyden i § 3.3.

Anvendelsesbestemmelserne i § 3.1 omfatter som anført forskellige former for erhvervsformål i form af lettere industri, serviceerhverv, mindre lagervirksomheder mv. Det er ikke muligt at etablere miljøtunge virksomheder, ligesom det modsat heller ikke er lovligt at tillade boliger (bortset fra den særlige dispensationsadgang for "portnerboliger"). Hvorvidt en erhvervsvirksomhed ligger inden for anvendelsesbestemmelsen i § 3.1 må vurderes konkret ud fra virksomhedens karakter, omfang og aktiviteter.

Ifølge lokalplanernes § 3.3 har Svendborg Kommune som nævnt en snæver adgang til ved dispensation at tillade (nye) "portnerboliger" mv., men kun hvis kriterierne i § 3.3 er opfyldt. Som anført i Miljøstyrelsens vejledende udtalelse fra februar 2005 vil det være meget sjældent, at det kan dokumenteres, at der af hensyn til virksomhedens drift er behov for en bolig i tilknytning hertil. Hvis et sådant behov ikke kan dokumenteres er der slet ikke hjemmel til at meddele dispensation i lokalplan 022.306, hvilket således må lægges til grund i kommunens administration.

I lokalplan 146 er dispensationshjemlen i § 3.3 bredere formuleret, da den ikke indeholder et udtrykkeligt krav om, at der skal være et behov for en bolig. Selv om betingelserne for en sådan dispensation måtte være til stede, betyder det imidlertid ikke, at en ansøger har krav herpå. Det er op til kommunen at vurdere dette. I relation til § 3.3. må det derfor anbefales, at sådanne dispensationer ikke meddeles, henset til de problemer som placeringen af enkeltstående boliger i erhvervsområderne medfører. Det er også det, som implicit følger af Miljøstyrelsens vejledende udtalelse fra 2005. Som jeg forstår det, følger Svendborg Kommune også denne praksis, dvs. der meddeles normalt ikke sådanne dispensationer

Opsummerende kan det derfor herom anføres:

- Efter det oplyste tager Svendborg Kommune udgangspunkt i ovenstående retningslinjer i administrationen af anvendelsesbestemmelserne i § 3.1 i de to lokalplaner. Det fremgår fx også, at Naturklagenævnet i 2004 tiltrådte kommunens vurdering af seks konkrete virksomheders lovlighed i forhold til lokalplanen. Planklagenævnets afviste den 15. april 2019 en klage over kommunens fortolkning af lokalplan 002.306, hvorfor nævnets vurdering derfor ikke fremgår. Afgørelsen indeholder imidlertid også et citat fra kommunens brev af 26. oktober 2018 til klageren. Det fremgår heraf, at kommunen i den konkrete sag havde foretaget en konkret vurdering af virksomhedsudvidelse og virksomhedsaktiviteterne ift. anvendelsesbestemmelsen i § 3.1.
- Ud fra de oplysninger, som jeg har modtaget, forstår jeg det derfor sådan, at Svendborg Kommune i hver enkelt sag om byggeri og/eller anvendelsesændringer foretager en konkret vurdering i forhold til den ramme for anvendelsen, som lokalplanernes § 3.1 opstiller. Det er også det, som Svendborg Kommune har pligt til at gøre ifølge planlovens § 18.
- Den retlige mulighed for dispensation til portnerboliger i lokalplanernes § 3.3 er meget begrænset (særligt i lokalplan 002.306). Og selv om der måtte forekomme tilfælde, hvor dispensation kan ske (i lokalplan 146), må det anbefales at der meddeles afslag herpå, da en sådan dispensation ikke vil være hensigtsmæssig i plan- og miljømæssig henseende. Som jeg forstår det, er det også den praksis, som Svendborg Kommune tager udgangspunkt i, dvs. der gives normalt ikke dispensation iht. § 3.3.

3.2 Administration efter planloven – eksisterende forhold / lovliggørelsesspørgsmål

Hvis Svendborg Kommune bliver opmærksom på en anvendelse, som er i strid med anvendelsesbestemmelsen, har kommunen også pligt til at sørge for lovliggørelse heraf, jf. planlovens § 51. Det er især her, at der kan opstå spørgsmål om, hvordan der skal forholdes med de eksisterende boliger i området.

Forud for vedtagelsen af de respektive lokalplaner i 1985 og 1998 var der allerede etableret enkelte boliger i området. Denne lovlige anvendelse har kunnet fortsætte, også efter at områderne blev lokalplanlagt til erhverv. Det følger af, at lokalplaners retsvirkninger først indtræder med offentliggørelsen af planen, og derfor ikke påvirker eksisterende lovlige forhold og anvendelser, selv om det måtte være i strid med lokalplanen. Som jeg forstår det, drejer det sig om i alt ca. 10 boliger.

Hvis en sådan hidtidig lovlig anvendelse ophører i mere end 3 på hinanden følgende år, vil retten til at opretholde den lokalplanstridige anvendelse dog ophøre, jf. planlovens § 56, stk. 4, således at lokalplanens anvendelsesbestemmelser herefter skal overholdes (såkaldt kontinuitetsbrud).

Det er herudover konstateret, at der ud over de boliger, som var lovligt etableret før lokalplanerne, findes boliger i området, som muligvis er ulovlige (i forhold til lokalplanerne).

Nogle af disse boliger udspringer antageligt af den ovenfor omtalte dispensationshjemmel til portnerboliger mv. Svendborg Kommune har således efter det oplyste kun i begrænset omfang meddelt specifikke dispensationer efter lokalplanernes § 3.3, men der er dog i årene efter lokalplanernes vedtagelse givet (bygge)tilladelse til etablering af enkelte boliger ud fra en betragtning om, at dette var i overensstemmelse med lokalplanernes § 3.3, men altså uden at der er meddelt en formel lokalplandispensation i forbindelse hermed. Det kan give anledning til spørgsmål om lovligheden af sådanne boliganvendelser.

Selv om der måtte være meddelt en dispensation, er det som anført i mit notat af den 8. februar 2021 herudover min vurdering, at en lovlig anvendelse til portnerbolig mv. ikke overgår til anvendelse til "almindelig bolig", hvis anvendelsen til portnerbolig af den ene eller anden grund er ophørt.

Svendborg Kommune har igangsat en lovliggørelsesproces for at afklare i hvilket omfang, der er tale om ulovlige forhold, således at disse kan kræves lovliggjort, ligesom det må afklares om et krav om lovliggørelse af den ene eller anden grund ikke er mulig. Denne proces er beskrevet nærmere i indstilling til sag 20/25943, som blev behandlet på Teknik- og Erhvervsudvalgets møde den 11. marts 2021.

I de tilfælde Svendborg Kommune vurderer, at der er tale om **lovlige anvendelser** til bolig, er der ikke grundlag for at gribe ind efter planloven. Som anført kan en ret til anvendelse til bolig i et erhvervsområde falde bort som følge af kontinuitetsbrud. Det sker i princippet af sig selv, dvs. det kræver ikke en afgørelse fra kommunen. Men Svendborg Kommune har i den aktuelle sag en interesse i at følge udviklingen, herunder også mht. eventuelt kontinuitetsbrud. Hvis de aktuelle lokalplaner bevares er hensigten med disse jo overordnet, at området skal have karakter af et "rent" erhvervsområde.

I de tilfælde Svendborg Kommune vurderer, at der er tale om **ulovlige anvendelser** til bolig, må Svendborg Kommune skride ind med påbud om lovliggørelse. Hvis ejerne ikke er enige heri, vil de have mulighed for at klage over lovliggørelsespåbuddene. Der kan derfor forløbe en del tid, inden der er en endelig afklaring. Som anført i mit notat af den 8. februar 2021 (og i Fokus Advokaters notat af den 23. januar 2020) kan det i nogle tilfælde være vanskeligt med sikkerhed at vurdere om mulighederne for at kræve lovliggørelse er fortabt som følge af indrettelseshensyn eller myndighedspassivitet, hvilket det således i sidste ende kan være op til en klageinstans at afgøre.

Opsummerende kan det derfor herom anføres:

- Boliger, som var lovligt etablerede inden lokalplaners vedtagelse, er fortsat lovlige. Retten til at opretholde den (nu) lokalplanstridige anvendelse til bolig, bortfalder dog, hvis den ikke udnyttes

i 3 på hinanden følgende år (kontinuitetsbrud). Retten bortfalder "af sig selv", men det må anbefales, at Svendborg Kommune i sin administration af området har en vis fokus herpå, således at kommunen så vidt muligt er opmærksom på, hvis anvendelsen til bolig for en ejendom ophører i en periode.

- Mht. eventuelt ulovlige boliger må resultatet af den igangværende lovliggørelsesproces afventes. I nogle tilfælde vil spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om et ulovligt forhold og/eller om kommunen kan have fortabt sin adgang til at kræve forholdet lovliggjort, antagelig give anledning til indsigelser fra ejeren. I tilfælde af klage vil det derfor i sidste ende være klageinstansen, som tager stilling hertil. Svendborg Kommune må herefter forholde sig til det videre forløb, når der foreligger afgørelse i den enkelte klagesag.
- Uanset hvad udfaldet af den igangværende lovliggørelsesproces bliver, vil det imidlertid ikke ændre på, (1) at områderne fortsat er udlagt til erhvervsformål i lokalplanerne og skal administreres herefter, og (2) at der også herefter fortsat vil være enkelte lovlige boliger i området.

3.3 Administration efter miljøbeskyttelsesloven

Det forhold, at der findes boliger i det lokalplanlagte erhvervsområde, er som anført ovenfor ikke i sig selv et problem efter **planlovens** regler, hvis disse er lovlige (altså især, hvis der er tale om boliger som var lovligt etableret før lokalplanernes vedtagelse).

Som det fremgår af de to udtalelser fra Miljøstyrelsen, kan den faktiske placering af boliger i et erhvervsområde imidlertid være af afgørende betydning ved reguleringen af virksomhederne i området efter **miljøbeskyttelseslovens** regler.

Det følger af, at der ved støjreguleringen for virksomheder ikke alene henses til den planlagte anvendelse for et område, men tillige må henses til den faktiske anvendelse. Det forhold, at der inden for lokalplan 146's område findes enkelte boliger førte til, at Miljøstyrelsen konkluderede, at disse havde krav på beskyttelse svarende til de vejledende støjgrænser i områder for blandet bolig og erhverv.

Det betyder **ikke**, at de samlede lokalplanlagte områder får status af områder for blandet bolig og erhverv. Det betyder alene, at den eller de enkelte boliger har krav på en beskyttelse med udgangspunkt i grænseværdierne for sådanne områder, hvorimod eksempelvis naboejendomme, der anvendes til erhvervsformål, ikke har krav på samme beskyttelse.

Hvis boligerne ligger spredt i hele området kan det imidlertid de facto betyde, at virksomhederne generelt må forudse, at støjreguleringen vil skulle tage udgangspunkt i de restriktive grænseværdier for blandet

bolig og erhverv. Det betyder modsat også, at støjreguleringen af området kan ændres, hvis anvendelsen til bolig ophører for en eller flere ejendomme, jf. det forhold, at der skal tages udgangspunkt i den faktiske anvendelse.

Svendborg Kommune besluttede i 2006 at tage Miljøstyrelsens udtalelser til efterretning, hvilket også blev lagt til grund af Statsamtet Sønderjylland i afgørelsen af 31. oktober 2006. Det er ligeledes det, som Svendborg Kommune har tilkendegivet i de tinglyste allonger til de to lokalplaner.

Efter det oplyste har Svendborg Kommune også i tiden herefter taget udgangspunkt heri, således at der ved klager over støj fra virksomheder i området er taget udgangspunkt i, at virksomhederne skal overholde de vejledende grænseværdier for støj for områdetypen blandet bolig og erhverv i forhold til de enkeltstående boliger, som findes i området. Det er så vidt ses også det, som forvaltningen har redegjort for over for klageren og klagerens repræsentant, bl.a. i breve af 10. juli og 21. oktober 2020.

Opsummerende kan det derfor herom anføres:

- Den miljømæssige regulering af erhvervsvirksomhederne i området skal ikke kun ske under hensyntagen til den planlagte anvendelse, men også den faktiske anvendelse. Miljøstyrelsen har tidligere fastslået, at de enkeltstående boliger, som findes i området skal beskyttes med udgangspunkt i de vejledende grænseværdier for støj for områder med blandet bolig og erhverv.
- Det betyder efter min opfattelse ikke, at hele området i miljømæssig henseende har karakter af et område for blandet bolig og erhverv, men alene at de konkrete boliger har krav på en beskyttelse med udgangspunkt heri.
- Som jeg ser det ud fra det modtagne materiale, har Svendborg Kommune også taget udgangspunkt heri ved administrationen af miljøbeskyttelsesloven, herunder i tilfælde af klager over støj.
- På baggrund af ovenstående er der derfor efter min opfattelse heller ikke nødvendigvis tale om en "statisk" situation. Hvis en bolig nedlægges, og den pågældende ejendom overgår til ren erhvervsmæssig anvendelse, vil den ikke længere have krav på en særlig støj-mæssig status. Hvilken betydning det i givet fald vil få for støjreguleringen for områdets virksomheder, vil derfor også afhænge af, hvor de resterende boliger er placeret (samlet eller spredt mv.), da den enkelte bolig kan siges at afkaste en form for "beskyttelseszone" omkring sig.
- Som følge heraf er det også i relation til **miljøreguleringen** vigtigt, at Svendborg Kommune med den igangsatte lovliggørelsesproces får afklaret, hvilke boliger der må anses som lovlige i **planlovens** forstand.

3.4 Mulighederne for en fremadrettet løsning af problemerne med støj i området

3.4.1 Generelt

Placeringen af boliger i de to lokalplanområder giver anledning til problemer i relation til støj – både i form af støjgener for boligerne og i form af en restriktiv regulering af støj over for virksomhederne.

Selv om der bortses fra, at der i de første år muligvis har været en lidt for lempelig forståelse og administration af dispensationsmuligheden for "portnerboliger", og selv om der bortses fra de aktuelle spørgsmål om, hvilke boliger, der kan kræves nedlagt som ulovlige, ændrer det ikke på, at der også før lokalplanernes vedtagelse var lovlige boliger i området. Nye virksomheder i området har måttet affinde sig hermed, hvilket blev anskueliggjort for kommunen med Miljøstyrelsens afgørelse fra 2003.

Problemstillingen med enkelte (tilbageværende) boliger i et lokalplanlagt erhvervsområde er ikke unik for den aktuelle sag, men vil derimod ofte kunne være aktuel, hvis et allerede bebygget område med blandet anvendelse til boliger og erhverv lokalplanlægges til udelukkende erhvervsformål.

Der er efter min opfattelse ikke nogen enkel løsning på denne problemstilling.

3.4.2 Ekspropriation eller opkøb af boligerne

Svendborg Kommune har som anført ikke hjemmel til at påbyde, at lovligt etablerede boliger skal nedlægges. Det kunne derfor overvejes, om der er grundlag for, at kommunen erhverver boligerne mhp. op nedlæggelse heraf.

Selv om områderne er udlagt til erhvervsformål, er det efter min opfattelse usikkert om lokalplanerne har den fornødne præcision til at kunne udgøre et **ekspropriationsgrundlag**, ligesom det er tvivlsomt om den ekspropriationsretlige nødvendighedsbetingelse er opfyldt. Herudover ville en eventuel ekspropriationserstatning skulle betales af Svendborg Kommune, hvilket kan være bekosteligt. Det er vel ikke oplagt, at kommunen har den fornødne kommunale interesse i at løse de pågældende virksomheders mere eller mindre aktuelle støjproblemer ved at afholde omkostningerne herved.

Af samme grund kan det diskuteres om kommunen har den fornødne kommunale interesse i et **frivilligt køb** af boligejendommene. Det må dog bero på de helt konkrete forhold for hver boligejendom og dens betydning for støjreguleringen, som jeg ikke kan vurdere på det foreliggende grundlag.

Det bemærkes dog herved, at kommunen i relation hertil efter min opfattelse kun kan inddrage hensynet til de pågældende erhvervsvirksomheder, dvs. hensynet til at sikre erhvervsområdet. Når områderne er

udlagt til erhvervsformål, finder jeg således ikke, at hensynet de konkrete boliger i området kan begrunde en løsning med opkøb (eller ekspropriation). Boligerne er jo i støjmæssig henseende beskyttet af reglerne i miljøbeskyttelsesloven, som også fastslået af Miljøstyrelsen.

3.4.3 Ny planlægning eller opdatering af den eksisterende lokalplanlægning

Svendborg Kommune har mulighed for at ændre planlægningen for området.

Hvis kommunen finder det hensigtsmæssigt med boliger placeret i erhvervsområdet, kan der udarbejdes en **ny lokalplan for blandet bolig og erhverv**. Herved vil de aktuelle spørgsmål om lovliggørelse af de ulovlige boliger i princippet kunne løses. Det vil dog samtidig betyde, at områdets karakter af et egentligt erhvervsområde vil ophøre. Umiddelbart må det påregnes, at området herefter ikke længere vil være attraktivt for mange af den type virksomheder, som nu kan placeres i området. De allerede etablerede virksomheder kan forblive i området også efter en ny lokalplan, men en forøgelse af antallet af boliger vil erfaringsmæssigt betyde, at der fremkommer flere klager og konflikter mellem boliger og erhverv, dvs. flere konflikter end det, som allerede er tilfældet i dag. En ny lokalplan, hvor området udlægges til blandt bolig og erhverv kan derfor **ikke anbefales**, hvis der fortsat ønskes erhverv i området (som i dag).

Det er også det, som fremgår af Miljøstyrelsens vejledende udtalelse fra 2005, jf. citatet ovenfor i afs. 2. Det anbefales her, *"at lokalplanmyndigheden i videst muligt omfang ved planlægningen undgår, at der etableres eller opstår boliger i miljøbelastede erhvervsområder, og at eksisterende boliger i sådanne områder så vidt muligt bliver ændret til erhvervsformål"*. Denne anbefaling er af generel art og gælder efter min opfattelse fortsat.

Hvis kommunen ønsker at fastholde områdets anvendelse til erhvervsformål, synes der umiddelbart heller ikke at være noget formål i at udarbejde **nye lokalplaner**. Problemet med eksisterende lovlige boliger vil også gøre sig gældende, selv om der vedtages nye lokalplaner og løser derfor ikke noget i relation til denne konflikt.

En anden ting er, hvis Svendborg Kommune finder, at de gældende lokalplaner af andre årsager er utidssvarende og giver anledning til problemer ved administrationen af byggesager mv., herunder eksempelvis mht. de bebyggelsesregulerende bestemmelser. I givet fald kan der udarbejdes en eller flere nye lokalplaner, hvor disse bestemmelser opdateres eller ændres, men det vil som anført ikke have nogen betydning for den aktuelle problemstilling med de eksisterende boliger i området.

Hvis der udarbejdes en ny lokalplan ville der i samme forbindelse kunne indarbejdes et supplerende afsnit i redegørelsen med omtale af, at der er enkelte eksisterende boliger i området, og at det – så

længe boligerne opretholdes - kan få betydning for den konkrete vurdering af erhvervsvirksomhedernes støjforhold, dvs. på samme måde, som Svendborg Kommune nu har gjort i de tinglyste allonger.

Mht. de tinglyste allonger er de oprettet og tinglyst i 2004. Det kunne overvejes, om der er behov for en "opdatering" heraf. Jeg vurderer dog ikke, at der vil være hjemmel til at tinglyse nye allonger uden accept fra hver enkelt ejendomsejer, da planlovens regler om tinglysning af lokalplaner er afløst af reglerne om det nye digitale planregister (Planinfo). Jeg anser det herudover umiddelbart som usikkert, om en "opdatering" af allongerne kan kræves registreret i Planinfo, medmindre de udarbejdes efter reglerne om tilvejebringelse af lokalplaner. Jeg kan dog ikke helt udelukke, at det er muligt, men Planinfo vil antagelig kunne svare eksakt herpå.

3.4.4 Fortsat administration af lmrådet på grundlag af de gældende lokalplaner

Som det fremgår, er det min opfattelse, at den aktuelle støjkonflikt mellem boliger og erhverv ikke i sig selv kan begrunde, at der udarbejdes nye lokalplaner for området.

Medmindre tilvejebringelse af en ny lokalplan **af andre årsager** er påkrævet eller hensigtsmæssigt, består den mest nærliggende løsning derfor efter min opfattelse i at gennemføre **lovliggørelsesprocessen**, således at det afklares, hvilke boliger der herefter må anses som lovlige ift. lokalplanerne. Svendborg Kommune må herefter fremadrettet have fokus på en **stram administration af området**, således at nye boliger ikke tillades, og at der er fokus på eventuelt kontinuitetsbrud ift. hidtidige lovlige boliger (dvs. som nedlægges eller hvor anvendelsen til bolig af andre årsager ophører i en periode).

Det er i givet fald derfor også den løsning, som jeg umiddelbart kan anbefale.

Det vil med en vis sandsynlighed betyde, at de tilbageværende boliger over tid nedlægges. I givet fald vil antallet af de heraf afledte "støjbeskyttelseszoner" også blive reduceret i takt hermed. Som sagens historik viser, kan denne proces imidlertid strække sig over en længere årrække. En forudsætning for, at området på sigt bliver et "rent" erhvervsområde, og dermed kommer i overensstemmelse med lokalplanlægningen, vil imidlertid i første række være, at der er fokus på områdets administration.

Der kan herved opstå spørgsmål om, hvorledes der skal forholdes med boliger, som er knyttet til bestemte virksomheder, hvis virksomheden lukker eller ophører af andre årsager, fx som følge af flytning eller en konkurs. Det må i givet fald vurderes konkret, men det er min umiddelbare vurdering, at hvis en bolig er etableret som en "portnerbolig", vil retten til at bevare boligen falde væk, hvis behovet for "portnerboligen" ikke længere er til stede, jf. herved også mit notat af den 8. februar 2021. Hvis boligen imidlertid må anses som en lovligt eksisterende "almindelig bolig" (boliger, som var lovligt etableret før

lokalplanerne, eller som af andre årsager må anses som lovligt etablerede), må retten til at opretholde boligen skulle bedømmes uafhængigt af om virksomheden på samme ejendom lukker eller flytter.

Vejle, 11. april 2021

Jens Flensborg