

NOTAT

Codex Advokater P/S
Damhaven 5 B
7100 Vejle

17. februar 2025

Journalnr.: 232561

Advokat:
Mark Christian Walters
mcw@codexlaw.dk

Sekretær:
Susanne Vangsgaard
sv@codexlaw.dk

Vurdering af spørgsmål vedrørende støj ift. lokalplanforslag for boligområde

1. Indledning og problemstilling

Svendborg Kommune har anmodet om vores vurdering af en række støjrelaterede problemstillinger der er aktualiseret af kommunens vedtagelse af lokalplanforslag 643 For et boligområde mellem Walkendorffsvej og Ørbækvej (herefter "*Lokalplanforslaget*").

De spørgsmål, som Svendborg Kommune på baggrund af den konkrete sag har anmodet om en vurdering af, relaterer sig alle til planlovens § 15a, stk. 1, og kan opsummeres således:

- Er en tilgang, hvor der tages udgangspunkt i det aktuelle støjbidrag fra ikke-godkendelsespligtige virksomheder samt det mulige støjbidrag fra godkendelsespligtige virksomheder, jf. disses miljøgodkendelser, i overensstemmelse med planlovens § 15 a?
- Kan Svendborg Kommune stille krav til støjafskærmning, der ikke alene vil sikre, at de vejledende grænseværdier for støj vil overholdes, men som samtidig sikrer virksomhedernes udviklingsmuligheder?
- I en situation, hvor det vurderes, at Svendborg Kommune kan stille større krav, end hvad der er krævet for at opfylde forpligtelsen i planlovens § 15 a, kan kommunen så kræve, at grundejerne betaler herfor ved at stille krav om etablering af støjafskærmningen som en betingelse for ibrugtagning?
- Kan Svendborg Kommune blive erstatningsansvarlig overfor virksomheder eller grundejere, hvis lokalplanforslaget vedtages endeligt i sin nuværende form, og:

- det efter vedtagelsen viser sig, at virksomhedernes støjbidrag overskrider de vejledende grænseværdier for virksomhedsstøj i forhold til det nye boligområde?
- eller i forhold til fremtidige ønsker om ændrede eller udvidede aktiviteter?

2. Sagens faktuelle omstændigheder

Sagen drejer sig om forslag til lokalplan 643 *"For et boligområde mellem Walkendorffsvej og Ørbækvej"*

Lokalplanområdet er beliggende vest for et større erhvervsområde, der er reguleret af Lokalplan 678 *"Erhvervsområde Øst"*.

Svendborg Kommune har oplyst, at der i forbindelse med arbejdet med Lokalplanforslaget er udarbejdet et støjnotat for virksomhedsstøj, idet området kan være støjpåvirket fra erhvervsområdet.

Den udarbejdede støjrapport tager udgangspunkt i eksisterende virksomheder og de meddelte miljøgodkendelser. Støjrapporten sandsynliggør, at boligområdet ikke er påvirket af støj fra erhvervsområdet. Der er som følge af støjrapportens konklusion ikke stillet krav om etablering af støjdæmpende foranstaltninger i forhold til virksomhedsstøj i Lokalplanforslaget.

Lokalplanområdet blev oprindeligt udlagt som boligområde i Kommuneplanen 2005. Svendborg Kommune har oplyst, at der i den forbindelse er udarbejdet en støjvurdering (maj 2004) som grundlag for kommuneplanudlægget. Denne støjvurdering anbefalede en støjvold på 4 m, hvilket var baseret på en fiktiv støjkilde på taget af ejendommen Norgesvej 2 for at synliggøre et worst case scenario, hvis en virksomhed lokaliseret i det vestlige delområde skulle udnytte grænsen i erhvervsområde øst på 60/60/60 dB. Kommunen har oplyst, at virksomheden på Norgesvej 2 (Bukkehave Auto) i dag er lukket.

3. Vurdering

3.1 Overordnet om planlægningsforbuddet i planlovens § 15 a, stk. 1

Planlovens § 15 a pålægger kommunen som planlægningsmyndighed en pligt til i forbindelse med lokalplanlægning at undgå, at der som følge af planlægningen opstår en støjkonflikt. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"En lokalplan må kun udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis planen med bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger mv., jf. § 15, stk. 2, nr. 13, 23 og 26, kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener."

Grundlæggende er § 15a et betinget planlægningsforbud, som går ud på, at støjfølsomme anvendelser (som fx boliger) ikke må placeres på arealer, som er støjbelastede. Derved undgås det, at der opstår en støjkonflikt, når boligen eller anden støjfølsom anvendelse tages i brug.

Herved varetages hensynet til eksisterende virksomheder, da virksomhederne ellers ville kunne blive mødt med krav om omkostningstung støjdæmpning på grundlag af miljøbeskyttelsesloven, idet miljøbeskyttelsesloven ikke tager hensyn til, hvem der kom først. Bestemmelsen har herudover til formål at beskytte de støjfølsomme anvendelser – fx boliger – imod støj.

3.2 Hvornår er et område støjbelastet – betydningen af evt. fremtidig støj udvikling?

Ved støjbelastede arealer forstås arealer, hvor de vejledende støjgrænser ifølge de relevante vejledninger fra miljøstyrelsen (bl.a. vejledning om ekstern støj fra virksomheder) ikke kan overholdes.

Det er støjen på planlægningstidspunktet, der er afgørende. Bestemmelsen regulerer som udgangspunkt ikke en potentiel fremtidig støjbelastning. Det anføres i vejledning om lokalplanlægning under afsnit 2.3.1.3 (vores markering):

*"Efter planlovens § 15 a, stk. 1, må en lokalplan kun udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis planen med bestemmelser om etablering af støjafskærmningsforanstaltninger mv. kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener. Det vil sige, at der ikke kan udlægges til en anvendelse, **hvor den støj, der allerede er i området**, overskrider de i Miljøstyrelsens vejledninger fastlagte grænser eller vejledende grænseværdier for den pågældende anvendelsestype."*

For virksomhedsstøj er dette ligeledes fastslået i klagenævnspraksis, jf. fx afgørelsen i sagen 19/05991 af 17. august 2020, hvor Planklagenævnet anførte:

"Planklagenævnet finder med andre ord ikke, at § 15 a, stk. 1, indeholder en beskyttelse eller sikring af eventuelle ønskede eller planlagte produktions- eller aktivitetsudvidelser for en produktionsvirksomhed med miljøgodkendelse efter lokalplanens vedtagelse. Bestemmelsen indebærer kun en beskyttelse af en sådan produktionsvirksomheds mulighed for fortsat at udlede støj inden for den meddelte miljøgodkendelse."

Der kan endvidere henvises til nævnets afgørelse i sagen 19/05991 af 17. august 2020, hvor nævnet anførte:

*"Med hensyn til støjpåvirkningen fra en eksisterende virksomhed med en miljøgodkendelse finder Planklagenævnet, **at kommunen kan tage udgangspunkt i den aktuelle miljøgodkendelse**. Kommunen kan herunder – som kommunen også har gjort i den konkrete sag – se bort fra eventuelle overskridelser af den gældende miljøgodkendelse, hvis kommunen ønsker at fastholde/håndhæve den gældende miljøgodkendelse."*

Planklagenævnet finder ikke, at kommunen har pligt efter planlovens § 15 a, stk. 1, til at tage udgangspunkt i mulige fremtidige ændringer eller udvidelser af aktiviteterne i en eksisterende virksomhed. Der skal således ikke ifølge § 15 a, stk. 1, jf. § 15, stk. 2, nr. 13, fastsættes bestemmelser om etablering af støjafskærmning, der sikrer, at støjgrænseværdierne også kan overholdes i fremtiden, f.eks. hvis en nærliggende virksomhed efter ibrugtagningen af lokalplanområdet udvider eller ændrer sine aktiviteter.”

I henhold til Planklagenævnets praksis indeholder planlovens § 15 a således ikke en beskyttelse eller sikring af eventuelle ønskede eller planlagte produktions- eller aktivitetsudvidelser for en virksomhed med miljøgodkendelse efter lokalplanens vedtagelse. Bestemmelsen indebærer alene en beskyttelse af en sådan virksomheds mulighed for fortsat at udlede støj inden for den meddelte miljøgodkendelse.

Efterfølgende ændringer i en virksomheds aktiviteter skal i stedet håndteres efter miljøbeskyttelseslovens bestemmelser, hvilket vil kunne betyde, at en virksomhed må etablere yderligere støjdemping, støjafskærmning m.v., hvis denne ønsker en udvidelse eller ændring af virksomhedens aktiviteter, der medfører en øget støjbidrag.

I forhold til støj fra ikke-godkendelsespligtige erhvervsaktiviteter skal der i henhold til Planklagenævnets praksis tages udgangspunkt i den faktiske støjbelastning. Nævnet udtalte følgende herom i afgørelsen i sagen 21/03782 af 16. november 2022:

”Med hensyn til støjpåvirkningen fra aktiviteter, som ikke er omfattet af en miljøgodkendelse, og hvor regulering således foregår efter miljøbeskyttelseslovens § 42, finder et enstemmigt Planklagenævn, at det ikke kan tillægges betydning i forhold til planlovens § 15 a, at den støjende aktivitet eventuelt foregår tættere på anden eksisterende støjfølsom anvendelse, eller områder, som er planlagt til støjfølsom anvendelse, såfremt kommunen ikke faktisk har givet et påbud om nedbringelse af støjen efter miljøbeskyttelseslovens § 42.

(...)

Et enstemmigt Planklagenævn finder således, at kommunen i sådanne situationer, må tage udgangspunkt i den faktiske støjbelastning i lokalplanområdet, uanset at den støjende aktivitet eventuelt allerede medførte en støjbelastning over Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier i andre områder med eksisterende støjfølsom anvendelse eller områder, som er planlagt til støjfølsom anvendelse, og uanset at planområdet allerede er udlagt til støjfølsom anvendelse i kommuneplanen.”

- Vi vurderer på denne baggrund at en tilgang, hvorefter der tages udgangspunkt i det mulige støjbidrag på baggrund af gældende miljøgodkendelser og det faktiske støjniveau for ikke godkendelsespligtige virksomheder, er i overensstemmelse med planlovens § 15 a.

3.3 Myndighedens adgang til at fastsætte foranstaltninger, der går længere end påkrævet efter planlovens § 15 a

Som det fremgår ovenfor under afsnit 3.2 medfører planlovens § 15 a ikke nogen pligt for den planlæggende myndighed til at inddrage mulige fremtidige ændringer eller udvidelser af aktiviteter for eksisterende virksomheder med henblik på at sikre disse udviklingsmuligheder.

Uagtet, at Svendborg Kommune ikke, jf. planlovens § 15 a, stk. 1, har pligt til at sikre de fortsatte udviklingsmuligheder indenfor erhvervsområdet vurderer vi, at dette generelt set vil være et sagligt hensyn for kommunen at varetage i forbindelse med planlægningen for det nye boligområde.

Svendborg Kommune vil således i forbindelse med planlægningen for det nye boligområde fx kunne vælge at udlægge et bufferområde mod virksomhederne, der ikke udlægges til støjfølsom anvendelse, med henblik på at sikre de fortsatte udviklingsmuligheder indenfor erhvervsområdet.

Det følger af planlovens § 15, stk. 2, nr. 16, at en lokalplan kan indeholde bestemmelser om foretagelse af afskærmningsforanstaltninger såsom anlæg af beplantningsbælte, støjvold, mur og lignende, herunder bebyggelse i første række i transformationsområder, som betingelse for ibrugtagen af ny bebyggelse eller ændret anvendelse af et ubebygget areal.

Som anført ovenfor vurderer vi, at hensynet til at sikre de fortsatte udviklingsmuligheder indenfor erhvervsområdet er et sagligt hensyn for Svendborg Kommune at varetage i forbindelse med planlægningen for det nye boligområde. Hvordan dette konkret skal ske, vil være kommunens beslutning. Dette vil således fx kunne ske ved udlæg af en bufferzone som anført ovenfor, men vil lige såvel kunne ske via en bestemmelse om etablering af støjvold, mur og lignende som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse.

- Vi vurderer således, at Svendborg Kommune vil kunne stille krav til støjafskærmning, der går videre end, hvad kommunen er forpligtet til i henhold til planlovens § 15 a, stk. 1.
- Vi vurderer ligeledes, at et sådant krav vil kunne stilles som en betingelse for ibrugtagning med den konsekvens, at det vil være en bygherre, der skal afholde udgiften. Det må i sammenhængen bemærkes, at et alternativt hertil vil kunne være, at der ikke udlægges arealer til boliger m.v. (støjfølsom anvendelse) så tæt på erhvervsområdet som ellers forudsat, hvilket også må antages at medføre en omkostning for en bygherre.

3.4 Lokalplanen skal indeholde bestemmelser, der sikrer imod fremtidige støjgener

Det følger af sidste led i § 15 a, stk. 1, at der dog kan planlægges for støjfølsom anvendelse på støjbelastede arealer, hvis kommunen gennem bestemmelser om afskærmningsforanstaltninger kan sikre den fremtidige anvendelse med støjgener.

Efter klagenævnsspraksis skal krav om afskærmende foranstaltninger stilles som en betingelse for ibrugtagning. Det er således ikke tilstrækkeligt, at planen fx udlægger et areal til støjskærm, eller at det anføres i planens bestemmelser i øvrigt, at støjgrænserne skal overholdes – heller ikke selvom krav herom også delvist fremgår af bygningsreglementet mv. Der kan herved fx henvises til afgørelsen i sagen 20/06379 af 2. november 2021, hvor Planklagenævnet anfører (vores markering):

”Det er ikke tilstrækkeligt at fastsætte et krav om overholdelse af bestemte grænseværdier, idet kravet skal være udtrykkeligt formuleret som en betingelse for ibrugtagningen. Det er i den forbindelse uden betydning, om kommunen efter anden lovgivning eventuelt vil kunne stille sådanne krav efterfølgende.”

Kravet om støjdemping kan principielt stilles på flere måder. En model er, at ibrugtningsbetingelse blot går ud på, at det ”er en forudsætning for ibrugtagning af ny bebyggelse at de vejledende støjgrænser er overholdt” eller en tilsvarende formulering, hvor der alene fokuseres på støjgrænsens overholdelse som sådan uden at normere den anvendte metode. En anden model er, at kommunen i lokalplanen på forhånd fastlægger, hvilke afskærmningsforanstaltninger der skal til (fx en støjvold), samt stiller krav om etablering af denne støjvold som betingelse for ibrugtagning. Sidstnævnte model stiller større krav til kommunens forudgående undersøgelser, da kommunen skal have vished for, at den udlagte støjvold er tilstrækkelig til at sikre overholdelse af støjgrænserne, jf. fx afgørelsen i ovennævnte sag 19/05991 (vores markering):

”Når kommunen vælger at overholde planlovens § 15 a, stk. 1, ved at fastsætte lokalplanbestemmelser, som nærmere fastlægger en støjafskærmnings udformning, placering og karakter, skal disse nærmere krav til støjafskærmningen være egnede til at sikre, at de vejledende støjgrænseværdier kan overholdes.”

Begge modeller anses ifølge nævnsspraksis som lovlige. Planklagenævnet anfører typisk herom (citatet er fra afgørelsen i sagen 19/08877 af 15. marts 2021, men findes tilsvarende i andre afgørelser):

”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 støjhensynet 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. Kravet skal være udtrykkeligt formuleret som en betingelse for ibrugtagningen.”

Kommunen har således ”metodefrihed” mht. fastlæggelse af kravet til afskærmningsforanstaltninger, så længe kravet samtidig er formuleret som en betingelse for ibrugtagning.

- Det skal bemærkes, at hvis Svendborg Kommune vælger at sikre erhvervsområdets fremtidige udviklingsmuligheder ved at fastsætte bestemmelser, der går udover, hvad der kræves i henhold til planlovens § 15 a, er det vores vurdering, at dette må ske via en bestemmelse, der fastsætter konkrete krav til dimensionering m.v. af den støjdæmpende foranstaltning.
- Såfremt Svendborg Kommune vælger at sikre erhvervsområdets fremtidige udviklingsmuligheder som anført overfor, vil det være vores anbefaling, at kommunen i lokalplanen (redegørelsen) er særligt opmærksomme på at redegøre for den saglige planlægningsmæssige begrundelse for en sådan bestemmelse. Denne anbefaling skal ses i lyset af den praksis, der findes på miljøbeskyttelseslovens område angående miljøgodkendelse af støjvolde i relation til spørgsmålet om hvorvidt der er tale om nyttiggørelse eller deponering se bl.a. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse i sagen 22/03116 af 17. december 2024.

3.5 Erstatningsansvar

Offentlige myndigheders erstatningspligt vurderes efter dansk rets almindelige regler om erstatning uden for kontrakt.

Dette indebærer, at der er fire betingelser, der skal være opfyldt:

1. Der skal være lidt et tab.
2. Tabet skal være en følge af en ansvarspådragende handling eller undladelse (culpa).
3. Der skal være sammenhæng mellem den ansvarspådragende handling eller undladelse og det tab, som er lidt (kausalitet).
4. Der skal være tale om, at myndigheden kunne påregne, at den ansvarspådragende handling eller undladelse kunne føre til, at skadelidte ville lide det pågældende tab (adækvans).

Svendborg Kommune har vurderet, at de vejledende grænseværdier for virksomhedsstøj uden videre vil kunne overholdes indenfor det nye boligområde. Hvis det efterfølgende viser sig, at dette ikke er tilfældet, og dette beror på en fejlbehæftet/mangelfuld vurdering af støjen fra de eksisterende virksomheder, vurderer vi, at kommunen som udgangspunkt vil have handlet ansvarspådragende.

Hvis en virksomhed efterfølgende bliver påbudt at ændre sin drift eller investere i foranstaltninger med henblik på at dæmpe sit støjbidrag, er det vores vurdering, at Svendborg Kommune med stor

sandsynlighed vil være erstatningsansvarlig for et sådant tab, idet det udspringer direkte af en fejl i kommunens sagsbehandling.

Hvis det ikke er muligt efter miljøbeskyttelsesloven at påbyde en virksomhed at nedbringe dennes støjbidrag, vil der kunne opstå en situation, hvor naboer må leve med, at de vejledende grænseværdier for støj ikke overholdes. Hvis en nabo i en sådan situation kan dokumentere en tab som følge af den manglende overholdelse af de vejledende grænseværdier fx i form af formindsket ejendomsværdi, er det ligeledes vores vurdering, at Svendborg Kommune med stor sandsynlighed vil kunne gøres erstatningsansvarlige for et sådant tab.

Planlovens § 15 a, stk. 1 indeholder, jf. ovenfor under afsnit 3.2, ikke en beskyttelse eller sikring af eventuelle ønskede eller planlagte produktions- eller aktivitetsudvidelser. Lokalplanlægning er som det klare udgangspunkt erstatningsfri regulering. Vi vurderer på dette grundlag ikke, at Svendborg Kommune som udgangspunkt kan blive erstatningsansvarlig hvis planlægning, der alene overholder kravene i henhold til planlovens § 15 a medfører en indskrænkning af eksisterende virksomheders udviklingsmuligheder.

Vejle, 17. februar 2025

Mark Christian Walters