



**Udvalget for revision af regler vedr. virksomheders miljøpåvirkning,
bl.a. støj og lugt.**

**Revision af regler vedrørende virksomheders
miljøpåvirkning – Udvalgets forslag til løsninger**

Indhold

Indledning	3
Udvalgets hovedkonklusioner	5
Forureningskilder	8
Byudvikling og virksomhedernes miljøvilkår	9
Miljøkonflikternes geografi.....	10
Metoder til håndtering af miljøkonflikter i planlægningen	12
Udvalgets drøftelser med interessenter	13
Udvalgets forslag til nye tiltag	15
1. Forslag til definition af produktionserhverv og husdyrbrug samt afgrænsning af ”nationale interesser”	15
2. Forslag til udpegning af konsekvenszoner omkring erhvervsområder	17
3. Forslag til afgrænsning af afskærmningsforanstaltninger i forhold til støv, lugt og anden luftforurening	19
4) Forslag til beskyttelse af husdyrbrugenes vækst- og udviklingsmuligheder	20
5) Forslag til beskyttelse af særlige anlæg, herunder flyvepladser og lufthavne i landzone...	22
6) Forslag til dansk model med inspiration fra Hamborg ift. planlægning for nye boliger på støjbelastede arealer	24
Bilag 1: Kommissorium	29
Bilag 2: Gældende ret.....	32
Bilag 3: Kortbilag over husdyrbrug	55

Indledning

Regeringen, Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti indgik i juni 2016 aftalen Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet, der vedrører en modernisering af planloven. Det fremgår af aftalen, at ”produktionsvirksomhederne er afgørende for vækst, udvikling og beskæftigelse i Danmark. Der har de seneste år været en række eksempler på, at f.eks. nye boliger i havneområder, har begrænset udviklingsmulighederne for de produktionsvirksomheder, der var der i forvejen. Der indføres derfor i planlovgivningen regler, som sikrer, at kommunerne i deres planlægning tager hensyn til produktionsvirksomhederne.” Det er således bl.a. sigtet med aftalen at skabe større investeringssikkerhed og udviklingsmuligheder for produktionsvirksomhederne.

Kommunerne skal i henhold til aftalen bl.a. udpege erhvervsområder, som fremover helt eller delvist skal være forbeholdt produktionsvirksomheder. I aftalen indgår også, at kommunerne i deres planlægning for byudvikling og byomdannelse i eller omkring erhvervsområder for produktionsvirksomheder skal tage højde for alle relevante potentielle miljøkonflikter og ikke kun støj, som tilfældet er i dag.

Samtidig bliver vækst og erhvervsudvikling en national interesse, hvor erhvervsministeren skal komme med indsigelse mod kommunernes planlægning, hvis planen er i modstrid med væsentlige nationale interesser. Deraf følger et øget fokus på, om kommunernes planlægning i tilstrækkeligt omfang vægter produktionserhvervenes vækst- og udviklingsmuligheder i forhold til andre hensyn, f.eks. hurtig omdannelse af erhvervsarealer til boligområder. I landzonen foretages en udvidelse af de umiddelbare rettigheder og kommunerne får mulighed for hvert fjerde år at udpege 2 omdannelseslandsbyer i kommuneplanen, hvilket kan være en udfordring for husdyrproduktionen, da der er knyttet en række miljøproblemer til denne form for produktion f.eks. lugt, hvilket som regel kun kan løses med afstand til anden beboelse.

Aftalen er udmøntet i Forslag til lov om ændring af lov om planlægning, der er fremsat i Folketinget d. 25. januar 2017.

I forlængelse af aftalen er der igangsat et udvalgsarbejde med henblik på at revidere regler vedrørende virksomheders miljøpåvirkning, herunder undersøge muligheden for at indføre den såkaldte Hamborg-model. Udvalget har bestået af repræsentanter fra Erhvervsministeriet (formand), Miljø- og Fødevareministeriet, Transport- Bygnings- og Boligministeriet og Finansministeriet.

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at der skal:

- foretages en analyse af, hvordan love, regler og vejledninger for forureningsfølsom anvendelse og anvendelser med miljøpåvirkninger spiller sammen og kan moderniseres.
- udvikles en definition af, og en afgrænsning af, hvornår en virksomhed eller et erhverv kan siges at være af national interesse.
- udarbejdes forslag til, hvordan miljøpåvirkninger fremadrettet vil kunne reguleres i lovgivningen mv. på miljø- og planlægningsområdet, så potentielle miljøkonflikter mellem eksisterende virksomheder og nye boliger, kontorer m.v. undgås, og hensynet til eksisterende produktionsvirksomheder og husdyrbrugs drifts- og udviklingsmuligheder sikres samtidig med, at kommunerne får mulighed for en hensigtsmæssig byudvikling, og at borgernes beskyttelsesniveau fastholdes på mindst samme niveau som i dag. Det gælder også, i forbindelse med anvendelse af overflødiggjorte bygninger til ferieboliger

el. lign i landzone. Det skal sikres, at produktionsvirksomhedernes og husdyrbrugenes udviklingsmuligheder ikke bliver påvirket negativt i sådanne situationer.

- foretages en undersøgelse af muligheden for at indføre den såkaldte Hamborg-model – bl.a. med fastlæggelse af et præcist støjbeskyttelseskoncept – med henblik på at f.eks. placering af nye boliger i nærheden af eksisterende virksomheder ikke medfører en indskrænkning af virksomhedernes aktiviteter.

Kommissoriet kan læses i sin helhed i bilag 1 til rapporten.

I bilag 2 beskrives gældende ret på området og samspillet mellem lovgivningen på plan- og miljøområdet.

Udvalgets hovedkonklusioner

Det fremsatte lovforslag om modernisering af planloven indeholder forslag til at beskytte produktionsvirksomheder. Samtidig er udvalget blevet bedt om at se på, om der er behov for at foreslå yderligere tiltag i planloven for at undgå miljøkonflikter samt at undersøge om den såkaldte Hamborg-model kan anvendes i en dansk sammenhæng for at give mulighed for byudvikling i støjbelastede områder, hvor der er særlig interesse for byudvikling.

Udvalget har udarbejdet forslag til seks tiltag, som omfatter følgende:

1. Forslag til definition af produktionserhverv og husdyrbrug samt afgrænsning af ”nationale interesser”
2. Forslag til udpegning af konsekvenszoner omkring erhvervsområder
3. Forslag til afgrænsning af afskærmningsforanstaltninger i forhold til støv, lugt og anden luftforurening
4. Forslag til beskyttelse af husdyrbrugenes vækst- og udviklingsmuligheder
5. Forslag til beskyttelse af særlige anlæg, herunder flyvepladser og lufthavne, i landzone
6. Forslag til dansk model med inspiration fra Hamborg ift. planlægning for nye boliger på støjbelastede arealer

1) Forslag til definition af produktionserhverv og afgrænsning af ”nationale interesser”

Udvalget har udarbejdet et forslag til uddybende definition af, hvilke virksomheder og husdyrbrug, der skal være omfattet af en beskyttelse af produktionserhverv i kommuneplanlægningen, som forslaget til planlov lægger op til. Definitionen har betydning for kommunernes udpegning af erhvervsområder, hvor der skal tages særlige hensyn til produktionsvirksomhederne og hvilke nationale interesser, staten har pligt til at gøre indsigelse overfor.

For produktionserhverv, der udgør en mere sammensat gruppe af virksomheder, er det udvalgets anbefaling, at de nationale interesser fastsættes ud fra en konkret vurdering og ikke ud fra en udtømmende liste over virksomheder. For husdyrbrug foreslår udvalget ligeledes, at det som udgangspunkt er en konkret vurdering, om et husdyrbrug er af national interesse, men at det dog i den kommende ”Oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen 2017” bør fremgå, hvad der forstås ved husdyrbrug af national interesse, og at det herudover må vurderes konkret, om kommuneplanen strider mod sådanne husdyrbrugs udviklingsmuligheder.

Udvalget foreslår, at produktionsvirksomheder i forbindelse med den kommunale planlægning defineres som virksomheder, der er omfattet af kravet om miljøgodkendelse eller om regelmæssige tilsyn. Definitionen omfatter virksomheder, som er omfattet af godkendelsesbekendtgørelsen, maskinværkstedsbekendtgørelsen og virksomheder anført på brugerbetalingsbekendtgørelsens bilag 1. Dermed indgår produktionsvirksomheder, men ikke mindre virksomheder som pizzarier, cafeer, restauranter m.v. Husdyrbrug foreslås defineret i overensstemmelse med husdyrgodkendelseslovens og husdyrbrugslovens definitioner af ”husdyrbrug”.

2) Forslag til udpegning af konsekvenszoner omkring erhvervsområder

Udvalget foreslår, at kommunerne afgrænser en konsekvenszone omkring de erhvervsområder, hvor der skal tages hensyn til produktionserhvervene drifts- og udviklingsmuligheder, og at ændringer i planlægningen inden for konsekvenszonen forudsætter, at kommunerne skal lave en redegørelse i forbindelse med lokalplanlægning, der fastlægger, at virksomhedernes drifts- og udviklingsmuligheder ikke påvirkes negativt.

3) Forslag til afgrænsning af afskærmningsforanstaltninger i forhold til støv, lugt og anden luftforurening

Med planlovsforslaget stilles krav om, at kommunerne skal inddrage alle relevante miljøkonflikter i deres planlægning og ikke kun støj, som tilfældet er i dag. En lokalplan må således fremover kun udlægge arealer belastet af lugt, støv og anden luftforurening til forureningsfølsom anvendelse, hvis etablering af afværgeforanstaltninger m.v., kan sikre mod forureningsbelastning. Mens støj kan afskærmes af støjskærme og bygninger, kræver afskærmningsforanstaltninger for støv, lugt og anden luftforurening hermetisk lukkede bygninger. Med henblik på at sikre, at beboerne kan åbne vinduerne i deres boliger, uden at de udsættes for lugt, støv eller anden luftforurening over Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier, foreslår udvalget derfor, at brugen af hermetisk lukkede bygninger som afværgeforanstaltninger ikke kan finde anvendelse for boliger, institutioner og anden forureningsfølsom anvendelse, men alene begrænses til at kunne anvendes for kontorbyggeri i konsekvenszoner omkring produktionsvirksomheder i eksisterende erhvervsområder, hvor der er særligt pres på arealerne og kommunalt ønske om byudvikling i form af kontorbyggeri.

4) Forslag til beskyttelse af husdyrbrugenes vækst- og udviklingsmuligheder

Med planlovsforslaget udvides de umiddelbare rettigheder fra kun at omfatte overflødiggjorte landbrugsbygninger til også at omfatte andre overflødiggjorte bygninger. For at undgå, at de nye muligheder for indretning af overflødiggjorte bygninger i landzonen til boliger og ferieboliger medfører flere miljøkonflikter, hvor nærtliggende husdyrbrugs aktivitets- og udviklingsmuligheder begrænses af naboer, der klager over lugtgener, foreslår udvalget, at de nye umiddelbare rettigheder til at ændre anvendelsen af overflødiggjorte bygninger til boligformål, herunder ferieboliger, ikke skal gælde inden for en nærmere fastsat afstand af husdyrbrug af en vis størrelse. Det vil betyde, at borgerne fortsat skal søge om landzonetilladelse om ændret anvendelse til beboelse af nedlagte landbrug og andre bygninger indenfor de fastsatte afstandskrav. Kommunerne skal i forbindelse med behandling af ansøgningen vurdere potentielle miljøkonflikter mellem husdyrbrug og en ny bolig, og tage højde for husdyrbruget og dets eventuelle planer om udvidelse. Det foreslås, at dette præciseres i planloven, samt at erhvervsministeren sikres hjemmel til at fastsætte afstandskrav i en bekendtgørelse.

5) Forslag til beskyttelse af særlige anlæg, herunder flyvepladser og lufthavne, i landzone

Med henblik på at beskytte særlige anlæg mod at blive pålagt støj- og miljørestriktioner og krav om afværgeforanstaltninger foreslår udvalget, at de umiddelbare rettigheder til at ændre anvendelsen af overflødiggjorte bygninger ikke skal gælde i støjkonsekvensområder omkring særlige anlæg, herunder nationale anlæg som flyvepladser (jf. luftfartslovens § 55), akutlægehelikopterflyvepladser, forsvarets øvelsesområder samt indenfor statsligt eller kommunalt udpegede konsekvensområder omkring vindmøller. Udvalget foreslår derudover, at der gives mulighed for, at kommunerne kan afgrænse konsekvenszoner omkring tekniske anlæg (f.eks. øvrige vindmøller mv.) og støjende fritidsanlæg (f.eks. motocrossbaner), hvor de umiddelbare rettigheder ikke gælder.

Dette vil betyde, at borgerne inden for disse områder fortsat skal søge landzonetilladelse. I vurderingen af, om der kan meddeles landzonetilladelse, skal kommunen vurdere eventuelle landsplandirektiver og øvrige bestemmelser for de enkelte anlæg. Samtidig skal kommunerne vurdere potentielle miljøkonflikter, bl.a. i forhold til forurening fra de pågældende anlæg og anlæggenes drifts- og udviklingsmuligheder.

Desuden foreslås det, at der i områder, hvor der er særligt gode muligheder for at fremme oplevelsesøkonomiske turismeerhverv, som også er beliggende nær forsvarrets øvelsesterræner, i helt særlige tilfælde gives mulighed for at erhvervsministeren kan meddele tilladelse til, at forbuddet mod planlægning af støjfølsom anvendelse på støjbelastede arealer fraviges for at give mulighed for opførelse af visse ferie- og fritidsanlæg.

6) Forslag til dansk model med inspiration fra Hamborg ift. planlægning for nye boliger på støjbelastede arealer

Udvalget har analyseret Hamborg-modellen. På baggrund af analysen foreslår udvalget en ny støjmodel med inspiration fra Hamborg-modellen. Modellen giver mulighed for på arealer, hvor der er særlige interesser for at udnytte arealerne til byformål, at bygge nye boliger på støjbelastede arealer, idet der er krav om:

- at støjoverskridelsen ift. de vejledende grænseværdier maksimalt er på 5 dB,
- at der er tale om bygninger i ”første række” mod virksomhederne i særlige transformationsområder som f.eks. ældre erhvervsområder i de centrale dele af byerne herunder havneområder,
- at bygningerne støjisoleres, således at støjgrænserne overholdes indendørs med åbne vinduer, og
- at der er adgang til udearealer (fx på bagsiden af huset) hvor støjgrænserne er overholdt.

Modellen ligner på en række punkter den model man har i Hamborg, og er baseret på et kendt dansk regelgrundlag, der er i planloven i dag (reglerne om huludfyldelse).

De seks forslag beskrives nærmere nedenfor.

Forureningskilder

Der er forskel på, hvordan støj fra produktionsvirksomheder påvirker omgivelserne, og hvordan lugt, støv og anden luftforurening fra virksomhederne påvirker omgivelserne.

I den nugældende planlov er støj reguleret i § 15 a, stk. 1, hvor det fremgår, at en lokalplan kun må udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis planen med bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger mv. kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener. Bestemmelserne om støjbeskyttelse har til formål at sikre, at der som udgangspunkt ikke udlægges ny støjfølsom anvendelse som f.eks. boligbebyggelse, hvor boligerne bliver belastet med et støjniveau over de anbefalede grænseværdier. Formålet med bestemmelsen er endvidere at undgå støjkonflikter i forhold til eksisterende produktionsvirksomheder.

Med aftalen om moderniseringen af planloven stilles krav om, at kommunerne skal inddrage lugt, støv og anden luftforurening i deres planlægning og ikke kun støj, som tilfældet er i dag. Bestemmelsen medfører, at der i en lokalplan ikke må udlægges et forureningsbelastet areal til miljøfølsom anvendelse, medmindre der i lokalplanen fastsættes bestemmelser om etablering af de nødvendige afværgeforanstaltninger, der sikrer, at Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier kan overholdes.

Støj

Der findes flere forskellige typer støj; trafikstøj, jernbanestøj, støj fra produktionsvirksomheder, vindmøller, hurtigfærger, skydebaner, motorsportsbaner m.v. De forskellige støjtyper kan ikke sammenlignes, da de kommer til udtryk på forskellig vis og på forskellige tidspunkter af døgnet. Miljøstyrelsen har udarbejdet en række bekendtgørelser og vejledninger, der fastsætter rammerne for støj og angiver de vejledende støjgrænser for den enkelte støjtype. De vejledende grænseværdier for støj, som også bruges ved planlægning af boliger, er fastsat ud fra en faglig vurdering af, hvilken støjbelastning, der er miljø- og sundhedsmæssigt acceptabel og svarer typisk til et støjniveau, hvor omkring 10-15 pct. af beboerne i et støjbelastet område angiver at være stærkt generet af støjen.

Lugt, støv og anden luftforurening

Lugt, støv og anden luftforurening reguleres ligesom støj ved hjælp af vejledninger og bekendtgørelser fra Miljøstyrelsen. Både lugt, støv og anden luftforurening reguleres i dag via vilkår i en miljøgodkendelse eller et påbud efter miljøbeskyttelsesloven samt krav til indretning og drift. De vejledende grænseværdier for lugt er fastsat ud fra både at sikre acceptable vilkår for virksomhederne og en vurdering om "tålegrænserne" for de omkringboende naboer. De vejledende grænseværdier for støv og anden luftforurening er fastsat ud fra et ønske om at begrænse luftforureningen fra virksomhederne samt at opnå et vist beskyttelsesniveau for borgerne.

Byudvikling og virksomhedernes miljøvilkår

Med aftalen om modernisering af planloven er der sat fokus på at undgå, at kommunerne planlægger sig ind i en miljøkonflikt.

Grænseværdierne for, hvad en virksomhed kan udlede af støj, er forskellig alt efter, om naboarealet er et boligområde eller et erhvervsområde. Såfremt der placeres boliger og andre støjfølsomme formål tæt ved erhverv, f.eks. i forbindelse med omdannelse af tidligere erhvervsområder til boliger, vil miljømyndighederne således tage udgangspunkt i de lavere grænseværdier, der gælder for boliger mv., ved afgørelser om klager og ved en evt. revurdering af virksomhedernes miljøgodkendelse.

Det kan således udfordre virksomheders drifts- og udviklingsmuligheder, hvis der planlægges for boliger mv. tæt på erhvervsområder, og i værste fald kan de eksisterende virksomheder blive tvunget til at flytte, hvis de begrænses i deres udviklingsmuligheder. Det gælder både for produktionsvirksomheder i byerne og på landet, herunder f.eks. husdyrbrug. Det er derfor nødvendigt, at planlægningen tager højde for, hvordan nye anvendelser på naboarealer kan få indvirkning på eksisterende produktionsvirksomheders miljøvilkår og udviklingsmuligheder.



Billedet viser - i grove træk - problematikken for produktionsvirksomheden, når et boligområde med lavere grænseværdier etableres i nærheden og kan udløse skærpede miljøkrav og hvor udviklingsmulighederne begrænses umiddelbart.

Miljøkonflikternes geografi

I takt med ændringer i erhvervsstrukturen fra produktion til service får mange byer tiloversblevne erhvervsarealer, der ofte er centralt placeret i byen. Kommunerne har et ønske om at anvende erhvervsarealerne til bolig og kontor- og serviceerhverv i stedet for, at de skal ligge uudnyttede hen. Samtidig har kommuner og bygherrer betydelige økonomiske interesser i at omdanne erhvervsområder i attraktive dele af byen til boliger. Det er baggrunden for, at produktionsvirksomheder kan opleve et pres fra byudviklingen omkring dem.

De fleste miljøkonflikter opstår i de tætte byområder, hvor gamle industri- og havneområder delvis fraflyttes, men stadig rummer velfungerende produktionsvirksomheder, og hvor der på de tiloversblevne arealer planlægges for boliger. Der kan dog også opstå miljøkonflikter i andre områder, f.eks. i det åbne land. Derfor er der brug for, at kommunerne anvender forskellige planlægningsredskaber, der er tilpasset de forhold, der gælder i det enkelte område. Udvalget har taget udgangspunkt i følgende områder:



Det åbne land:

Kendetegnende for det åbne land er, at husdyrbrug, produktionsvirksomheder og tekniske anlæg generelt er placeret med god afstand til boligbyggeri. I disse områder er det primære greb til at undgå miljøkonflikter at fastholde tilstrækkelig afstand til beboelse og anden forureningsfølsom anvendelse.

Kanten af byen:

Produktionsvirksomheder er typisk placeret i nyere erhvervsområder etableret efter 1980. Interessen for at omdanne erhvervsarealer til boliger er begrænset, og der er derfor gode muligheder for at opretholde afstand mellem produktionserhverv og beboelse mv. og dermed undgå miljøkonflikter.

Eksisterende ældre erhvervsområder:

Her er erhvervsområder typisk udlagt i perioden 1950-1980 til industri og fremstilling. Det er områder, hvor produktionsvirksomhederne bliver færre, og hvor de over tid erstattes af lettere fremstillingserhverv, kontorer m.v. I disse områder kan de eksisterende produktionsvirksomheder komme under pres, fordi områderne får en mere blandet karakter med større forureningsfølsomhed.

Transformationsområder: Transformationsområder er et begreb, som her anvendes til at beskrive et område, som typisk består af ældre erhvervsområder i de centrale dele af byerne, mange opført omkring 1880-1940. Det kan f.eks. være havneområder eller nedlagte slagterier og kraftværker. De er typisk beliggende i centrale områder af byen, hvor der er stor efterspørgsel efter attraktivt beliggende arealer og dermed stærke økonomiske incitamer for grundejere, herunder kommuner og bygherrer, til at skabe blandede byudviklingsområder med høj tæthed. Områderne – ikke mindst havnene – er kendetegnet ved mange velfungerende virksomheder, hvor placeringen i havnen er central i forhold til transport af varer til og fra Danmark samt for fiskerierhvervet.

Metoder til håndtering af miljøkonflikter i planlægningen

Planloven rummer i dag flere muligheder for, at kommunerne kan planlægge sig ud af miljøkonflikterne. Traditionelt anvendes 3 hovedgreb: Afstand, zonerings eller afværgeforanstaltninger.

Afstand: God afstand og adskillelse mellem produktionserhverv eller husdyrbrug og forureningsfølsom anvendelse som boliger er et grundlæggende princip for at undgå miljøkonflikter.

Zonering: Placering af mindre forureningsfølsom anvendelse som f.eks. parkeringsanlæg, kontorarbejdspladser o.l. mellem produktionsvirksomheder og boliger, kan være en god måde at imødegå miljøkonflikter mellem eksisterende erhvervsområder og nye boligområder på, da der derved skabes afstand mellem produktionserhverv og boligområdet, eller det kan virke afskærmende for forureningskilden.



Afværgeforanstaltninger: I transformationsområder hvor der er et stort økonomisk incitament til at omdanne erhvervsarealer til boligområder, og hvor afstand og zonerings er mindre attraktive planlægningsgreb på grund af den høje værdi, som arealerne repræsenterer, kan afværgeforanstaltninger anvendes. Afværgeforanstaltninger kan f.eks. være en støjskærm mellem produktionsvirksomheder og boliger. Afskærmningsforanstaltninger for luftforurening mv, rummer flere udfordringer end tilfældet er for støj.



Udvalgets drøftelser med interessenter

Udvalget har i forbindelse med arbejdet modtaget indspil fra og været i dialog med en bred kreds af interessenter: KL, Dansk Industri (DI), Landbrug & Fødevarer (L & F), Danske Havne, Danske Havnevirksomheder og Danske Maritime. Interessenternes hovedsynspunkter er gengivet nedenfor.

KL mener, at planloven bør afspejle den øgede urbanisering og ønske om byudvikling i disse år. Derfor skal der findes gode løsninger, der sikrer en bedre sameksistens mellem virksomheder, serviceerhverv og boliger. Der er ikke behov for generelle lempelser af grænseværdierne, men KL ser gerne udvidelse af planlovens huludfyldningsparagraf til også at gælde for havnearealer og omdannelsesområder, herunder med lempeligere grænseværdier for uden-dørs opholdsarealer og regler om støj målt i sove/hvilerum, hvor der måles med både åbne og lukkede vinduer. Kl foreslår, at der gives muligheder for at bebygge arealer i de centrale dele af byen, hvor støjgrænserne er overskredet med op til 5 dB over de vejledende støjgrænser. Konkret foreslår KL, at der udlægges zoner, hvor der gælder nogle særlige vilkår. KL mener, at der skal være en relevant argumentation bag udpegningen af zonerne. Dermed bør det også for den enkelte situation vurderes, om afværgeforanstaltninger er en bedre løsning.

KL peger endvidere på behovet for, at støjvejledningerne moderniseres. Efter Kl's opfattelse er vejledningerne ikke klare i forhold til det kommunale råderum, og har vist sig svære at administrere efter. KL efterspørger bl.a. en eksempelsamling, der tydeligt eksemplificerer, hvornår, hvor meget og med hvilke argumenter de vejledende grænser kan fraviges. KL er som udgangspunkt enige i, at produktionsvirksomhederne ikke skal pålægges nye udgifter på grund af byudvikling i nærheden, eller presses ud af byen, men peger på behovet for, at der er klare regler for, hvornår afværgeforanstaltninger er tilstrækkelige, og hvem der kan gøres ansvarlig, hvis disse senere viser sig utilstrækkelige. KL peger ligeledes på, at der ikke må ske en svækkelse af virksomhedernes miljøansvar i øvrigt, som følge af disse regler. KL udtrykker ligeledes bekymring for omkostningerne ved de mange ekstra analyse- og dokumenteringskrav, som det større fokus på produktionserhverv i planlægningen kan medføre, og efterlyser et gennemsigtigt og rimeligt niveau for disse.

Danske Havne, som i overvejende grad består af kommunale ejere af danske havne, peger på behovet for flere forskellige redskaber til at håndtere miljøkonflikterne. Kommunerne skal således have adgang til pragmatiske løsninger, og det skal være muligt at vurdere fra sag til sag. I den udstrækning sådanne løsninger indebærer etablering af foranstaltninger hos virksomheden, bør evt. omkostninger forbundet hermed dækkes af bygherre. Som udgangspunkt skal nye boliger acceptere den støj, lugt, støv m.m., som er i området. Danske Havne foreslår, at der etableres overordnede referenceværdier for støj, støv, lugt m.v. for de udpegede erhvervsområder på grundlag af deres aktuelle miljøbelastning og inkl. evt. vejstøj i området, og at erhverv tillades at operere under de for erhvervsområdet fastsatte referenceværdier. Danske Havne er positive overfor, at produktionsvirksomheder fremover bliver en del af de nationale interesser og peger på, at disse bør defineres på baggrund af konkrete havneaktiviteter og ikke blot havnen.

Dansk Industri (DI), Danske Havnevirksomheder og Danske Maritime påpeger, at miljøkonflikterne ofte opstår, når boliger placeres for tæt på virksomhederne. Derimod giver kontorbygninger sjældnere anledning til problemer. Etablering af boliger på naboarealer kan betyde skærpede miljøkrav i forbindelse med en revurdering af virksomhedernes miljøvilkår. Endvidere fremhæver de, at produktionsvirksomheder i byerne oplever, at deres udviklingsmu-

ligheder begrænses, når arealer i nærheden omdannes til mere forureningsfølsom anvendelse som f.eks. boliger – særligt rundt omkring i de danske havne. Som hovedprioritet og princip bør der derfor fastholdes afstand og adskillelse mellem produktionsvirksomheder og boliger, så miljøkonflikter imødegås. Som anden prioritet, hvis der ikke kan sikres tilstrækkelig afstand, kan zoner i form af etablering af mindre forureningsfølsom anvendelse så som kontorbyggeri som ”buffer” til produktionsvirksomheden benyttes. DI, Danske Havnevirksomheder og Danske Maritime mener, at der kan tillades lempeligere grænseværdier i udvalgte områder med en særlig begrundelse, men anbefaler det ikke som en generel løsning, da det næppe vil sikre virksomhedernes drift- og udviklingsmuligheder i længden. Den særlige begrundelse skal ifølge DI, Danske Havnevirksomheder og Danske Maritime forstås sådan, at den skal sikre at disse vilkår fastholdes over tid, så der er investeringssikkerhed på begge side af hegnet. Grænseværdierne ligger erfaringsmæssigt på et niveau, der afspejler, hvornår folk føler sig generet og begynder at klage. Lempeligere grænseværdier i udvalgte områder risikerer derfor at forøge antallet af miljøkonflikter, da folk formentligt fortsat vil klage, og selvom virksomhederne i så fald får ret på kort sigt, så viser erfaringer, at de typisk risikerer at tabe på længere sigt. DI er således kritisk overfor den såkaldte Hamborg-model i en dansk kontekst.

DI mener, at der bør være et bedre samspil mellem planloven, miljøbeskyttelsesloven og miljøvurderingsloven. DI foreslår derfor, at der indføres krav om, at kommunerne i deres miljøvurdering også skal vurdere planens indvirkning på produktionsvirksomheders miljøvilkår. Dette vil f.eks. kunne sætte rammerne (afstande, højder m.v.) for de projekter på en forureningsbelastet grund, som kan realiseres inden for rammerne af de eksisterende produktionsvirksomheders gældende miljøvilkår. DI foreslår, at definitionen af produktionsvirksomheder skal omfatte de virksomheder, herunder havnevirksomheder, som kan få problemer ift. byudvikling. DI finder det svært at fastsætte præcist, hvornår produktionsvirksomheder er omfattet af de nationale interesser og foreslår, at det sker som en konkret vurdering.

Landbrug & Fødevarer (L&F) mener, at udvidelsen af de umiddelbare rettigheder i landzone til at anvende overflødiggjorte bygninger uden landzonetilladelse, kan medføre flere miljøkonflikter, hvis der opføres boliger for tæt på landbrug, og finder det allerede i dag svært at finde steder, hvor store husdyrbrug kan placeres og sikres udviklingsmuligheder pga. gældende afstandskrav. L&F foreslår, at en mulig løsning kunne være at udpege opmærksomhedszoner omkring husdyrbrug, hvor de umiddelbare rettigheder ikke er gældende. I disse områder skal der søges om landzonetilladelse, inden der kan etableres en bolig. I lyset af ønsket om mere liv på landet foreslår L&F, som alternativ at det undersøges, hvorvidt der indenfor de foreslåede opmærksomhedszoner i en landzonetilladelse kan stilles vilkår til en kommende bolig om accept af højere lugtgrænser, for at sikre husdyrbrugenes fortsatte drifts- og udviklingsmuligheder. L&F påpeger vigtigheden af dialog mellem kommuner og husdyrbrug i de berørte områder, så de tages med på råd, når der planlægges for omdannelseslandsbyer eller boliger.

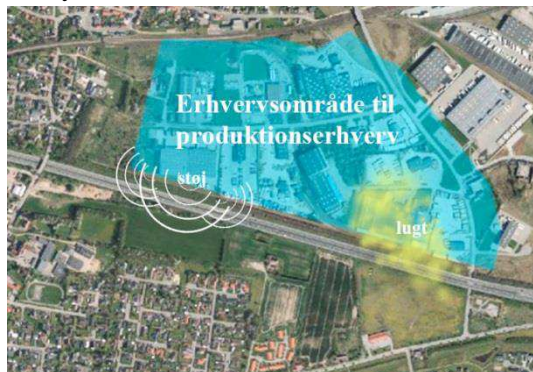
Udvalgets forslag til nye tiltag

Udvalget foreslår 6 nye tiltag:

1. Forslag til definition af produktionserhverv og husdyrbrug samt afgrænsning af ”nationale interesser”
2. Forslag til udpegning af konsekvenszoner omkring erhvervsområder
3. Forslag til afgrænsning af afskærmningsforanstaltninger i forhold til støv, lugt og anden luftforurening
4. Forslag til beskyttelse af husdyrbrugenes vækst- og udviklingsmuligheder
5. Forslag til beskyttelse af særlige anlæg, herunder flyvepladser og lufthavne, i landzone
6. Forslag til dansk model med inspiration fra Hamborg ift. planlægning for nye boliger på støjbelastede arealer

1. Forslag til definition af produktionserhverv og husdyrbrug samt afgrænsning af ”nationale interesser”

Definitionerne skal anvendes, når kommunerne skal udpege erhvervsområder forbeholdt for produktionsvirksomheder i kommuneplanen, Desuden har definitionen af produktionsvirksomheder og husdyrbrug af national interesse betydning for, hvornår erhvervsministeren skal gøre indsigelse overfor kommunernes planlægning, hvis denne ikke tager tilstrækkelig hensyn til virksomhederne.



I planloven foreslås indarbejdes en definition af produktionsvirksomheder og husdyrbrug. Definitionen af produktionsvirksomheder anvendes af kommunerne til at udpege erhvervsområder forbeholdt produktionsvirksomheder i kommuneplanen.

I den kommunale planlægning

Udvalget foreslår, at produktionsvirksomheder i relation til planloven defineres som virksomheder, der er omfattet af kravet om miljøgodkendelse eller om regelmæssige tilsyn. Definitionen omfatter virksomheder, som er omfattet af godkendelsesbekendtgørelsen, maskinværkstedsbekendtgørelsen og virksomheder anført på brugerbetalingsbekendtgørelsens bilag 1. Dermed indgår produktionsvirksomheder, men ikke mindre virksomheder som pizzerier, cafeer, restauranter m.v. Husdyrbrug foreslås defineret i overensstemmelse med husdyrgodkendelseslovens og husdyrbrugslovens definitioner af ”husdyrbrug”.

National interesse

Med det fremsatte forslag til ændring af planloven bliver vækst og erhvervsudvikling, herunder jordbrugsproduktion, en national interesse. Erhvervsministeren vil derfor kunne fremsætte indsigelse mod en kommune- eller lokalplan, hvor der ikke er taget tilstrækkelig hensyn til vækst og erhvervsudvikling. Hvis forholdet er af underordnet betydning, gælder pligten til at fremsætte indsigelse ikke.

Udvalget har fået til opgave at komme med forslag til kriterier for, hvornår en virksomhed kan siges at være af national interesse. Virksomheder af national interesse vil f.eks. kunne omfatte større virksomheder med investeringer knyttet til deres beliggenhed, og som derfor ikke kan flyttes uden væsentlige omkostninger, f.eks. et større husdyrbrug. Men de nationale interesser kan også være knyttet til den funktion, som en virksomhed varetager, f.eks. luft-havne, containerterminaler m.v.

På baggrund af drøftelser med interessenterne og hørings svar til planlovsforslaget vurderer udvalget, at det som udgangspunkt ikke vil være hensigtsmæssigt at lave en udtømmende liste over virksomhedstyper og funktioner, hvis fastholdelse kan siges at være af national interesse. Det er derfor udvalgets forslag, at vurderingen af om en virksomhed er omfattet af nationale interesser, bør ske ud fra en konkret vurdering af virksomhedens funktion og den planlægning, der er tale om. For husdyrbrug foreslår udvalget ligeledes, at det som udgangspunkt er en konkret vurdering, om et husdyrbrug er af national interesse, men at det dog i den kommende ”Oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen 2017” bør fremgå nærmere, hvad der forstås ved husdyrbrug af national interesse.

Løsningsforslag

Udvalget foreslår:

- at produktionsvirksomheder defineres som: ”virksomheder omfattet af godkendelsesbekendtgørelsen, maskinværkstedsbekendtgørelsen og virksomheder anført på brugerbetaling-bekendtgørelsens bilag 1”
- at husdyrbrug defineres i overensstemmelse med husdyrgodkendelseslovens og husdyrbrugslovens definitioner af husdyrbrug.
- at vurderingen af om en virksomhed er omfattet af nationale interesser sker ud fra en konkret vurdering af virksomhedens funktion og den planlægning, der er tale om.
- at principperne for vurdering af nationale interesser i forbindelse med produktionserhverv og husdyrbrug skrives ind i oversigten over nationale interesser, som udsendes til brug for den kommunale planlægning.

Gennemførelse af ændringerne kan ske i forbindelse med et ændringsforslag til planlovsforslagets § 11a. Kriterierne vedr. nationale interesser indskrives efterfølgende i oversigten over nationale interesser i kommuneplanlægningen, som er under udarbejdelse.

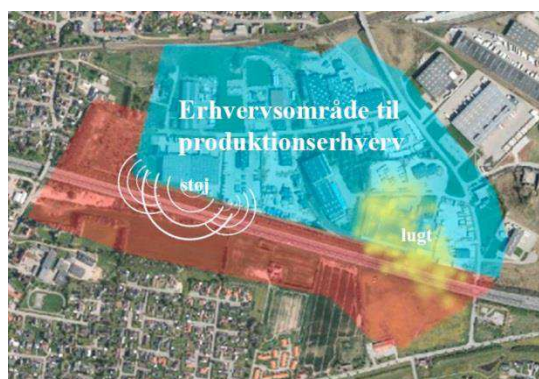
2. Forslag til udpegning af konsekvenszoner omkring erhvervsområder

I henhold til aftalen om modernisering af planloven skal kommunerne fremover udpege erhvervsområder, som skal forbeholdes produktionsvirksomheder. Selvom et område er udpeget til erhvervsområde, kan naboområderne fortsat skifte arealanvendelse til forureningsfølsom anvendelse, hvilket kan have væsentlig indvirkning på produktionsvirksomhedernes drifts- og udviklingsmuligheder.

Udvalget foreslår, at kommunerne afgrænser en konsekvenszone omkring de erhvervsområder, hvor der skal tages hensyn til produktionserhvervene og at ændringer i planlægningen inden for konsekvenszonen forudsætter, at kommunerne skal lave en redegørelse i forbindelse med lokalplanlægning, der fastlægger en anvendelse inden for zonen, som sikrer, at virksomhedernes drifts- og udviklingsmuligheder ikke påvirkes negativt.

Udvalget foreslår, at kommunen skal afgrænse en konsekvenszone omkring erhvervsområdet, de steder hvor virksomhedens miljøbelastning vurderes at kunne medføre miljøkonflikter ved ændret anvendelse, markeret med rødt på illustrationen.

Konsekvenszonen afgrænser et område, hvor det i forbindelse med planlægning for boliger og anden forureningsfølsom anvendelse skal sikres, at planlægningen for ændret anvendelse på naboarealer ikke betyder skærpede miljøkrav for de udpegede virksomheder, og ikke betyder negativ påvirkning af virksomhedernes udviklingsmuligheder.



Et erhvervsområde med tilhørende konsekvenszone.

Konsekvenszonerne kan som udgangspunkt afgrænses som en fast grænse på mindst 500 meter omkring de udpegede erhvervsområder for produktionserhverv. Denne grænse svarer til den afstand, der normalt anvendes i planlægningen for særligt forurenende virksomheder (miljøklasse 7) og for planlægningen omkring risikovirksomheder.

Konsekvenszonerne kan også afgrænses ud fra en konkret vurdering af, hvilken forureningsbelastning de pågældende virksomheder har og virksomhedernes udviklingsbehov. For virksomheder med stor miljøbelastning kan der være behov for en større konsekvenszoner for at sikre deres drift- og udviklingsmuligheder.

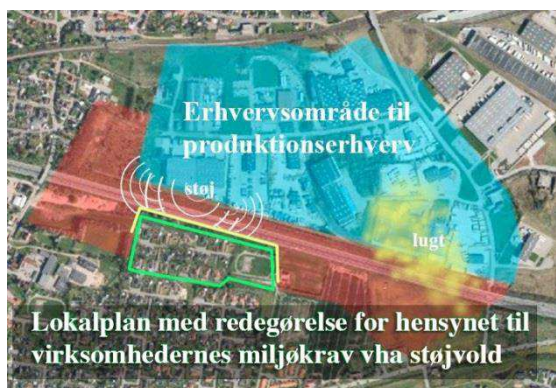
Udpegning af konsekvenszoner forudsætter en god dialog mellem kommune og virksomhed omkring virksomhedens planer for udvidelse og kommunens evt. ønsker til byudvikling i området, så miljøkonflikter dermed kan undgås, før de opstår. Konsekvenszoner udpeges i kommuneplanen, hvor der fastsættes særlige retningslinjer og rammer, som kommunen skal forholde sig til i den videre planlægning.

Den gældende planlov indeholder bestemmelser om, at man ikke må planlægge sig ind i en støjkonflikt. Det nye i udvalgets forslag om konsekvenszoner er således primært, at konsekvenszonerne omfatter alle relevante miljøforhold og ikke kun støj, og at konsekvenszonerne synliggøres i kommuneplanerne.

Hvis kommunen ønsker en mere konkret fastlæggelse af konsekvenszonerne kan disse i praksis fastlægges igennem en screening af produktionsvirksomhedernes forurening og miljøvilkår, herunder udviklingsmuligheder, og dermed indvirkning på deres omgivelser og konsekvenserne for naboarealerne. En sådan analyse vil give kommunen mulighed for at fastslå, hvilke funktioner de omkringliggende arealer kan benyttes til, uden at det får indvirkning på virksomheden. Er støjen for høj – vil der således ikke kunne planlægges for boliger, men der kan muligvis planlægges for kontorbyggeri eller anden mindre støjfølsom anvendelse.

Udvalget foreslår endvidere, at der i planloven tilføjes et krav om, at lokalplaner for ændret anvendelse inden for en konsekvenszone skal indeholde en redegørelse for de rammer, som produktionsvirksomhedens miljøforhold sætter for anvendelser i lokalplanens område og omvendt, hvordan det i lokalplanen sikres, at den enkelte produktionsvirksomheds miljøvilkår ikke skærpes som følge af planen. Den foreslåede lokalplanredegørelse skal ligeledes indeholde en vurdering af, hvordan lokalplanen sikrer virksomhedernes udviklingsmuligheder. Virksomhedernes miljøgodkendelser gives med udgangspunkt i Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for støj. I forbindelse med udvidelser vil virksomhederne normalt ikke få mulighed for at overskride disse grænser. De vejledende grænseværdier sætter således den miljømæssige øvre grænse for virksomhedernes udvikling på det pågældende sted.

Udvalget foreslår, at hvis kommunen efterfølgende ønsker at byudvikle inden for konsekvenszonen, skal den gennem lokalplanen vist med grønt på illustrationen redegøre for, hvordan produktionsvirksomhedernes drifts- og udviklingsmuligheder sikres mod skærpede miljøkrav. I det viste eksempel med en støjvold vist med en gul linje, der muliggør planlægning for støjfølsom anvendelse i det grønne område.



Udpeget erhvervsområde med tilhørende konsekvenszone med krav om redegørelse i lokalplanområdet vist med grønt

De vejledende grænseværdier for støj afhænger af områdets karakter (industri, lettere erhverv) og er påvirkelige overfor, om der placeres boliger mv. tæt på virksomhederne. Ændres anvendelsen på naboer fra erhverv til boliger, vil de vejledende grænseværdierne for støj og lugt være lavere. Derfor er det centralt, at planlægningen inden for konsekvenszonerne tager udgangspunkt i virksomhedens gældende miljøvilkår og at det gennem afstand, zoner og afværgeforanstaltninger sikres, at virksomhedens miljøvilkår ikke ændres som følge af planlægningen.

I planlægningen kan det i nogle tilfælde f.eks. ved etablering af støjskærme eller zoner med kontorbygninger sikres, at de vejledende grænseværdier er overholdt i et nyt bagvedliggende boligområde, selvom virksomhederne fortsat støjer op til grænsen for det konkrete erhvervsområde. Hvis støjniveauet fra erhvervsområdet er meget højt og udviklingsmulighederne fortsat skal sikres, kan det kræve en kombination af både afstand, zoner og afskærmning.

Løsningsforslag

Udvalget foreslår:

- at der i planloven stilles krav om, at kommunerne skal udpege en konsekvenszone omkring de udpegede erhvervsområder, som forbeholdes produktionsvirksomheder.
- at der i planloven stilles krav om, at lokalplanlægning inden for konsekvenszoner i byzone ledsages af en redegørelse for lokalplanens virkninger for produktionsvirksomhedernes drift- og udviklingsmuligheder.

Gennemførelse af ændringerne kan ske i forbindelse med et ændringsforslag til planlovsforslagets §§ 11a og 11b samt § 16.

3. Forslag til afgrænsning af afskærmningsforanstaltninger i forhold til støv, lugt og anden luftforurening

Reguleringen af lugt, støv og anden luftforurening adskiller sig fra støj, ikke mindst, når det gælder afværgeforanstaltninger, og må derfor håndteres anderledes i planlægningen.

Af det fremlagte forslag til planlov fremgår det, at en lokalplan fremover kun må udlægge arealer belastet af lugt, støv og anden luftforurening til forureningsfølsom anvendelse, hvis planen med bestemmelser om etablering af afværgeforanstaltninger m.v., kan sikre den fremtidige anvendelse mod forureningsbelastning. Forslaget til planlovens § 15 b i det fremsatte forslag til lov om ændring af planloven indeholder imidlertid ikke nogen begrænsninger for, hvor afværgeforanstaltninger kan anvendes og til hvilket formål.

Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for lugt, støv og anden luftforurening er fastsat som udendørs værdier, der typisk skal være overholdt i 1½ meters højde. Hvis mennesker opholder sig i højere bygninger, gælder grænseværdien i den højde, hvor mennesker kan blive udsat for den forurende luft. Det vil sige, at der kan være grunde tæt på en virksomhed, hvor grænseværdierne er overholdt i 1½ meters højde, men hvor grænseværdierne ikke nødvendigvis er overholdt hvis der bygges i større højde. I modsætning til regulering af støj, hvor de vejledende grænseværdier er differentieret efter anvendelsen af arealerne, er grænseværdierne for støv og anden luftforurening (b-værdien) uafhængig af arealanvendelsen.



Støj kan afskærmes af støjskærme og bygninger. For lugt, støv og anden luftforurening er der kun to muligheder for at sikre omkringliggende bygninger mod forurening fra produkti-

onsvirkomheder. Den ene mulighed er at sikre tilstrækkelig afstand eller begrænse byggeriets højde, så de vejledende grænseværdier ikke overskrides. Den anden mulighed er en indkapsling af den nye bygning, så den bliver hermetisk lukket for at undgå forurenede luft indendørs. Det er i dag teknologisk muligt at etablere hermetisk lukkede bygninger, hvor der installeres ventilationssystemer, der sikrer, at luften suges ind i en højde, hvor de vejledende grænseværdier er overholdt. Da bygninger skal være hermetisk lukkede, vil det ikke være muligt at åbne vinduerne i den højde, hvor Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier ikke kan overholdes.

Ligesom for støj er det udvalgets vurdering, at det bør sikres, at beboerne kan åbne vinduerne i deres boliger, uden at de udsættes for lugt, støv eller anden luftforurening over Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier. Brugen af afværgeforanstaltninger i form af etablering af hermetisk lukkede bygninger foreslås derfor ikke at finde anvendelse for boliger, institutioner og anden forureningsfølsom anvendelse, da beboere i disse bygninger bør have mulighed for at åbne vinduet. Udvalget foreslår derfor, at afværgeforanstaltningen begrænses til alene at kunne finde anvendelse for kontorbyggeri.

Afskærmningsforanstaltning i form af hermetisk lukkede bygninger indebærer reelt en sænkelse af borgernes beskyttelsesniveau, idet de udendørs grænseværdier ikke overholdes. Udvalget foreslår derfor, at afværgeforanstaltninger af denne type alene kan anvendes i konsekvenszoner omkring produktionsvirksomheder i eksisterende erhvervsområder, hvor der er særligt pres på arealerne og kommunalt ønske om byudvikling i form af kontorbyggeri.

Løsningsforslag

Udvalget foreslår:

- at det i planloven præciseres, at en lokalplan ikke må udlægge arealer, der er belastet af lugt, støv eller anden luftforurening over miljøstyrelsens vejledende støjgrænser, til forureningsfølsom anvendelse.
- at det i planloven præciseres, at brugen af hermetisk lukkede bygninger som afværgeforanstaltninger ikke kan finde anvendelse for boliger, institutioner og anden forureningsfølsom anvendelse, men alene begrænses til at kunne anvendes for kontorbyggeri i konsekvenszoner omkring produktionsvirksomheder i eksisterende erhvervsområder, hvor der er særligt pres på arealerne og kommunalt ønske om byudvikling i form af kontorbyggeri mv, samt at afværgeforanstaltninger ikke kan anvendes uden en grundig dokumentation af effekten.

Gennemførelse af ændringerne kan ske i forbindelse med et ændringsforslag til planlovsforslagets § 15b.

4) Forslag til beskyttelse af husdyrbrugenes vækst- og udviklingsmuligheder

Som et centralt element i aftalen om modernisering af planloven indgår, at landzonereglerne skal være mere fleksible, så der bliver bedre mulighed for at drive virksomhed, arbejde og bo i landdistrikterne. Samtidig fremgår det af aftalen, at de umiddelbare rettigheder udvides. Med planlovsforslaget er de umiddelbare rettigheder til at ændre i anvendelsen af overflødiggjorte bygninger i landzone blevet udvidet til at gælde for anvendelsen af alle overflødiggjorte bygninger til håndværks- og industrivirksomheder, mindre butikker, liberale erhverv, forenings- og fritidsformål og en bolig uden landzonetilladelse.

Udvidelsen af de umiddelbare rettigheder, som følge af det fremsatte forslag til lov om ændring af planloven, til anvendelse af overflødiggjorte bygninger uden forudgående landzonetilladelse, kan potentielt give anledning til miljøkonflikter, herunder manglende udviklingsmuligheder for husdyrbrugene. Der eksisterer allerede en umiddelbar ret i landzone til at bruge overflødiggjorte landbrugsbygninger. Omfanget af miljøkonflikter ved de nuværende umiddelbare rettigheder opgøres ikke, og hverken Erhvervsministeriet, Miljø- og Fødevarerministeriet, KL eller L&F har kendskab til konkrete konflikter.

L&F vurderer, at man vil se miljøkonflikter, hvis der, som følge af de umiddelbare rettigheder, indrettes boliger for tæt på landbrug. På den baggrund foreslår L&F, at der indføres krav om etablering af ”opmærksomhedszoner” omkring husdyrbrug, hvor de umiddelbare rettigheder ikke finder anvendelse, og hvor der som hidtil skal søges om landzonetilladelse.

For at undgå, at de nye umiddelbare rettigheder påvirker husdyrbrugenes vækst- og udviklingsmuligheder negativt foreslår udvalget en løsning, hvor planlovens bestemmelser ændres, så de nye umiddelbare rettigheder til at ændre anvendelsen af overflødiggjorte bygninger til boligformål, herunder ferieboliger, ikke skal gælde inden for en nærmere bestemt afstand af husdyrbrug af en vis størrelse. Det vil betyde, at borgere fortsat skal søge om landzonetilladelse, før de kan tage overflødiggjorte bygninger i brug til ny bolig, indenfor de fastsatte afstandskrav. Kommunerne skal i forbindelse med behandling af ansøgningen vurdere potentielle miljøkonflikter mellem husdyrbrug og en ny bolig, og herved tage højde for husdyrbruget og dets eventuelle planer om udvidelse

Udvalget vurderer, at det er mindre omkostningsfuldt for kommunerne at sikre husdyrbrugenes vækst- og udviklingsmuligheder ved, at der indføres en generel begrænsning af de umiddelbare rettigheder i planloven, end ved f.eks. at pålægge kommunerne at udpege konsekvenszoner el. lign. omkring husdyrbrug.

Ændringen har ikke betydning for de øvrige nye muligheder for f.eks. at udbygge allerede eksisterende boliger til op til 500 m² og muligheden for etablering og udvidelse af erhverv i overflødiggjorte bygning og i landzonen, der således fortsat vil gælde inden for den fastsatte afstand. Retten til at ibrugtage overflødiggjorte landbrugsbygninger til beboelse fastholdes.

Det foreslås, at der fastsættes afstandskrav, som sikrer udvidelsesmuligheder for såvel større husdyrbrug (over 250 DE) som mellemstore husdyrbrug (75 DE og op efter, dog 25 DE og op efter ved minkfarme), jf. godkendelsesgrænserne i husdyrgodkendelsesloven. Det afgørende er, at husdyrbruget har en tilladelse eller en godkendelse til en produktion svarerende til minimum 75 DE (dog for mink 25 DE). Afstandskravene gælder således uanset hvilket retsgrundlag, tilladelsen/godkendelsen hviler på, dvs. uanset om husdyrbruget har en tilladelse fra før husdyrgodkendelsesloven (f.eks. en godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33), en godkendelse efter husdyrgodkendelsesloven eller en tilladelse/godkendelse efter husdyrbruglovens nye regler, som træder i kraft 1. august 2017.

Med denne afgrænsning omfattes også husdyrbrug mellem 75 - 250 DE, selvom de ikke har en godkendelse efter den nugældende husdyrgodkendelseslov. Landbrug & Fødevarer har oplyst til Miljøstyrelsen, at der er mange bedrifter med potentiale i denne kategori, dog uden at kunne præcisere antallet.

I skemaet nedenfor beskrives de afstandskrav, der er relevante for at beskytte husdyrbrugenes udviklingsmuligheder, dvs. for at udvide til ca. dobbelt størrelse (produktionsudvidelse). Afstandskravene er fastlagt ud fra den øvre grænse i størrelseskategorierne. Der tages ikke højde for dyretype. Det betyder, at afstandskravet vil blive større end reelt påkrævet for eksempelvis kvægbrug, hvor lugtemissionen er mindre end fra andre dyretyper. Kommunen vil dog have mulighed for at tage højde for denne forskel i de konkrete anmodninger om at ibrugtage en overflødig bygning, ved en ansøgning om landzonetilladelse. Der er i beregningen af afstandskrav taget højde for ændringer som med den nye husdyrbruglovtræder i kraft efter august 2017, men i skemaet anvendes DE, som værdi ift. husdyrgodkendelsesloven fra 2007. Det bemærkes, at beregningerne rummer en vis usikkerhed, og tallene er derfor afrundet.

Husdyrgodkendelsesloven fra 2007	Vurderet antal brug pr. kategori	Afstands-krav, udvide til ca. dobbelt størrelse, i meter
< 3 DE er ikke erhvervmæssigt dyrehold		
3 – 15 DE kræver ikke tilladelse eller godkendelse	9.750	
15 – 75 DE Tilladelsespligtige	3.300	
75 – 250 DE og minkfarme > 25 DE Godkendelsespligtige	7.050	500
250 DE – 500 DE Godkendelsespligtige	2.550	750
>500 DE		1000

Løsningsforslag

Udvalget foreslår:

- at det med et ændringsforslag fastsættes, at de foreslåede nye umiddelbare rettigheder til ændret anvendelsen af overflødiggjorte bygninger til boligformål ikke finder anvendelse indenfor en nærmere bestemt afstand til husdyrbrug af en vis størrelse.
- at der i planlovens sikres hjemmel til, at erhvervsministeren udarbejder en bekendtgørelse, som fastlægger konkrete afstande til husdyrbrugene afhængig af deres størrelse.

Gennemførelse af ændringerne kan ske i forbindelse med et ændringsforslag til planlovsfor-slaget § 37.

5) Forslag til beskyttelse af særlige anlæg, herunder flyvepladser og lufthavne i landzone

Udover husdyrbrugene er der i landzone en lang række andre anlæg såsom lufthavne og militære øvelsesterræner, som kan komme i konflikt med nærmeste naboer.

Der er i dag udpeget støjkonsekvensområder omkring anlæg af national interesse, hvor der er fastsat særlige regler, der skal sikre, at opførelsen af boliger mv. ikke betyder indskrænkning i disse anlægs anvendelsesmuligheder. Det gælder f.eks. støjkonsekvenszoner omkring større lufthavne f.eks. Københavns Lufthavn og Forsvarets øvelsesområder. Hvis de umiddelbare rettigheder betyder, at der f.eks. kan etableres boliger tæt på Forsvarets øvelsesområder, kan det medføre indskrænkninger i de støjende aktiviteter, der kan foregå i området.

For at sikre at de umiddelbare rettigheder ikke tilsidesætter hensyn til nationale anlæg som flyvepladser godkendt efter luftfartslovens § 55, samt lægehelikopterflyvepladser, Forsvarets øvelsesområder, og andre anlæg af national interesse samt indenfor statslig eller kommunalt udpegede konsekvensområder omkring vindmøller foreslår udvalget, at de umiddelbare rettigheder ikke finder anvendelse inden for disse støjkonsekvensområder. Ændringen vil betyde, at de særlige regler der gælder i konsekvenszonerne, fortsat varetages i forbindelse med kommunale landzonetilladelser og planlægning.

Danmarks Vindmølleforening påpeger i deres høringssvar til lovforslaget, at udvidelse af de umiddelbare rettigheder vil øge et problem, som allerede eksisterer i dag, nemlig at kommunen ikke kan forhindre, at sådanne boliger opstår på steder, hvor reglerne for vindmøllestøj hos naboerne ikke kan overholdes. Foreningen anbefaler derfor at de umiddelbare rettigheder til at omdanne overflødiggjorte bygninger ikke skal gælde i nærheden til vindmøller i lighed med de regler for testvindmøllecentre, der i dag findes i ”Bekendtgørelse om støj fra vindmøller”.

I forlængelse heraf foreslår udvalget, at kommunerne kan udpege konsekvenszoner - hvori de umiddelbare rettigheder ikke gælder - omkring tekniske anlæg og vindmøller, der efter kommunens vurdering bør sikres særlig beskyttelse. Kommunen kan i disse konsekvenszoner fortsat give en landzonetilladelse, hvis anvendelsen af overflødiggjorte bygninger ikke betyder miljøkonflikter ift. de nævnte anlæg. Kommunerne kan derudover udpege konsekvenszoner omkring støjende fritidsanlæg (motocrossbaner, skydebaner m.v.),

Der er en væsentlig national interesse knyttet til at sikre arealer, hvor Forsvaret kan træne og uddanne sit personel såvel i dag som fremover med nye våbentyper. Militære øvelsespladser og skyde- og øvelsesområder giver i sagens natur støjbelastninger af de områder, de støder op til. Derfor er der en væsentlig interesse i at sikre, at byudvikling omkring arealerne ikke medfører begrænsning for Forsvarets aktiviteter på kort eller lang sigt. Samtidigt er områderne ofte beliggende med nærliggende bysamfund, hvor der er behov for en vis byudvikling. For at sikre Forsvarets øvelsesaktiviteter uden at sætte al byudvikling i nærliggende bysamfund i stå, er der i den nuværende planlov åbnet op for, at der kan ske byudvikling i områderne omkring Forsvarets øvelsespladser og skyde- og øvelsesområder, dog ikke hvor støjen væsentligt overstiger LC,DEN = 55 dB (planlovens § 15 a, stk. 3).

Der er imidlertid områder omkring Forsvarets øvelsespladser og skyde- og øvelsesområder, hvor der er særligt gode muligheder for at fremme oplevelsesøkonomiske turismeerhverv, men hvor de eksisterende bestemmelser i planloven umuliggør udnyttelse af dette potentiale til støjfølsom brug. Dette gælder ikke mindst, hvor Forsvarets øvelsesområder ligger i kystnære områder med særlige herlighedsværdier. I disse områder kan muligheden for at etablere turismedefaciliteter være af væsentlig betydning for den lokale beskæftigelse i turismeindustrien. I disse områder foreslås derfor, at der åbnes op for, at der i helt særlige tilfælde kan tillades etablering af fx et hotel eller lignende overnatningsmuligheder. Derimod bør der ikke

åbnes op for andre typer støjfølsom anvendelse, herunder sommerhuse, institutioner, boliger mv. og ej heller tilladelse til helårsanvendelse af sådanne. Det foreslås, at erhvervsministeren i helt særlige tilfælde kan meddele tilladelse til planlægning for denne type turismeanlæg i områder med støjbelastning, dog ikke hvor støjbelastningen overstiger LC,DEN = 65 dB.

Løsningsforslag

Udvalget foreslår:

- at de umiddelbare rettigheder ikke gælder indenfor udpegede støjkonsekvensområder omkring særlige nationale anlæg som flyvepladser godkendt efter luftfartslovens § 55, samt lægehelikopterflyvepladser, Forsvarets øvelsesområder samt vindmøller.
- at kommunen kan udpege konsekvenszone omkring tekniske anlæg, vindmøller og støjende fritidsanlæg m.v. der efter kommunens vurdering bør sikres særlig beskyttelse, hvor de umiddelbare rettigheder ikke gælder.
- at det i planloven præciseres, at kommunerne i forbindelse med deres vurdering af, om der kan meddeles landzonetilladelse i de udpegede områder, skal tage hensyn til potentielle miljøkonflikter, mellem anlæggene og den forureningsfølsomme anvendelse, og herved tage højde for forurening fra de pågældende anlæg og anlæggenes udviklingsmuligheder.
- at erhvervsministeren efter indhentet tilsagn fra Forsvarsministeriet i helt særlige tilfælde kan dispensere fra § 15 a, stk. 1 og tillade planlægningen for ferie- og fritidsanlæg med et særligt oplevelsesøkonomisk potentiale inden for støjkonsekvenszonen omkring Forsvarets øvelsespladser og skyde- og øvelsesområder, dog ikke hvor støjbelastningen overstiger LC,DEN = 65 dB.

Gennemførelse af ændringerne kan ske i forbindelse med et ændringsforslag til planlovsforslagets §§ 37, 11a, stk. 1, 11b, stk. 1 samt § 15a.

6) Forslag til dansk model med inspiration fra Hamborg ift. planlægning for nye boliger på støjbelastede arealer

I forlængelse af aftalen om modernisering af planloven har udvalget fået til opgave at undersøge den såkaldte Hamborg-model for at vurdere, om den kan anvendes i en dansk sammenhæng.

Sammenligning mellem Hamborg-modellen og nuværende danske regler

For at muliggøre boligbyggeri i et attraktivt område ved Hamborg havn, hvor støjniveauet overstiger støjgrænserne for boliger om natten, udviklede de tyske delstatsmyndigheder i 2010 en planlægningsmodel for håndtering af støj i planlægningen for Hamborg Havn (Hafen City).

I det følgende sammenlignes Hamborg-modellen med de nuværende danske regler.

Hovedprincipperne i Hamborg-modellen er:

- Boligerne skal udformes, så der sikres et lydniveau, der, målt indendørs i soveværelse med vinduer på klem, ikke overskrider 30 dB om natten.
- Byggeriet skal udformes, så støjniveauet er max 65 dB om dagen på de udendørs opholdsarealer, som hører til lejligheden. F.eks. ved at anvende bygningsmæssige forskrifter såsom at orientere opholdsarealer væk fra støjen eller foretage glasinddækning af altaner.

- Bygningmæssige forskrifter om indretning af boligen (soveværelser længst væk fra støjen, støjreducerende vinduer m.v.)
- Der er fastsat et samlet øvre loft for den samlede støj for virksomheder på havnen. Virksomhederne kan derfor ikke udvide deres aktiviteter, hvis det betyder forøgelse af den samlede støjbelastning.
- Retningslinjerne fremgår af lokalplanen, og indflytterne i de nye boliger oplyses i forbindelse med købet om lokalplanen og dermed om de lempeligere støjgrænser.

Hamborg-modellen indeholder nogle af de samme elementer, som blev indført som undtagelser i planloven i 2007 ("huludfyldning"), og som giver mulighed for at planlægge for nybyggeri i eksisterende støjbelastede boligområder og områder til blandede byfunktioner, hvor Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier ikke er overholdt udendørs. Den danske undtagelse i planloven tillader brug af indendørs grænseværdier, som, ligesom i Hamborg-modellen, skal kunne overholdes med åbne vinduer. Desuden stiller de danske regler krav om, at de vejledende grænseværdier for støj skal kunne overholdes på alle udendørs opholdsarealer i tilknytning til boligen. Miljøstyrelsens opfølgende vejledning anbefaler, at boligerne indrettes således, at sove- og opholdsrum placeres mod den stille facade og øvrige rum mod den støjbelastede facade.

De gældende danske regler adskiller sig fra Hamborg-modellen på følgende punkter:

- De danske regler omfatter kun eksisterende støjramte boligområder og har til hensigt at skabe byudvikling her, bl.a. så nye boliger kan agere støjskærm for eksisterende støjramte boliger, og give bedre støjvilkår for disse. Hamborg modellen er rettet mod nye boliger i områder, der ikke tidligere har været anvendt til beboelse.
- De danske regler omfatter ikke, at nye boliger kan udsættes for større støjbelastning end de eksisterende støjbelastede boliger.
- I Hamborg reguleres virksomhederne ud fra en øvre støjgrænse baseret på summen af støjbidrag fra den enkelte virksomhed. Derved sikres beboerne en samlet øvre grænse for den støj, de kan blive udsat for. Den danske miljøregulering bygger på, at virksomheder reguleres individuelt.

DI og Danske Havnevirksomheder har i dialogen med udvalget betonet, at de danske havne er væsentlig mindre end Hamborg og rummer mindre, men flere virksomheder. En samlet regulering af støjen vil derfor kunne betyde, at udvidelsen af én virksomheds aktiviteter kan være begrænsende for de øvrige virksomheders udviklingsmuligheder, hvorfor de ikke anbefaler denne løsning. På baggrund af de forskelle der er i Hamborg-modellen og de danske regler er det udvalgets vurdering, at Hamborg-modellen ikke kan overføres direkte til de danske forhold.

Udvalget har på baggrund af analysen af Hamborg-modellen udarbejdet tre modeller for planlægning af nye boliger på støjbelastede arealer. Udvalget foreslår, at der arbejdes videre med model 2. Denne model giver kommunerne mulighed for at opføre nye boliger med altaner i visse støjbelastede områder under visse betingelser og giver eksisterende virksomheder en beskyttelse mod skærpede støjvilkår i forhold til den nuværende drift, samt mulighed for at kommunerne kan indtænke visse rammer for virksomhedens fortsatte udviklingsmuligheder.

Model 1: Videreførelse af de nugældende regler

Model 1 indebærer, at planlovens gældende regler bibeholdes. Den nuværende hovedregel i planloven er, at der ikke skal bygges boliger på støjbelastede arealer, medmindre boligerne kan sikres mod støjgener ved afskærmningsforanstaltninger.

Med denne model vil nye boliger i fx havne med eksisterende industri fortsat skulle ske inden for de nuværende muligheder, herunder de regler fra 2003 om byomdannelse, der giver mulighed for at bygge nye boliger i støjbelastede områder, såfremt den støjbelastende aktivitet i langt den overvejende del af området er ophørt eller under afvikling inden for en 8-årig periode. Denne regel er en overgangsregel, og støjen skal således være reduceret til det normalt accepterede niveau inden for en 8-årig periode.

Fordele: Modellen fastholder planlovens eksisterende udgangspunkt med at sikre afstand mellem boliger og erhverv og afskærmende foranstaltninger, hvilket er den sikreste måde at forhindre konflikter og beskytte både nye og eksisterende virksomheders vækst- og udviklingsmuligheder. Modellen fastholder, at der kun bygges boliger tæt på virksomheder, hvis virksomhederne af egen vilje ønsker at nedbringe støjen eller flytte inden for en 8 årig periode. Modellen indebærer ikke en sænkelse af det nuværende beskyttelsesniveau for borgerne.

Ulemper: Modellen giver ikke mulighed for, at kommunerne kan bygge boliger i transformationsområder med varig støjbelastning, f.eks. i havneområde, hvis de vejledende grænseværdier for støj ikke er overholdt ved boligens facade og altaner, uden at der er risiko for at virksomheder pålægges krav om at nedbringe støjen. Byomdannelsesbestemmelserne har siden indførelsen i planloven i 2003 vist sig ikke at blive brugt, idet der i de konkrete tilfælde, ikke har været enighed mellem kommunerne og virksomheder om, at virksomhederne skulle nedbringe støjen eller fraflytte. Bestemmelserne udgør således ikke en løsning i forhold til kommunernes ønske om at bygge boliger på fx havneområder.

Model 2: En dansk model med inspiration fra Hamborg

Model 2 omfatter en dansk model med inspiration fra Hamborg. Modellen indebærer, at der gives mulighed for at bygge nye boliger i ”første række mod støjen” på varigt støjbelastede områder under forudsætning af støjisolering af boligen, der sikrer, at nærmere fastsatte indendørs støjkrav er overholdt med åbne vinduer. Samtidig gives mulighed for at de vejledende grænseværdier kan overskrides på udvalgte udendørs opholdsarealer (fx altaner vendt mod virksomhederne) på op til 5 dB over de vejledende grænseværdier, under forudsætning af, at der fortsat er adgang til andre udendørs opholdsarealer (f.eks. gårdrum), hvor de vejledende grænseværdier er overholdt. Reglerne gælder alene bygninger i ”første række” og bagvedliggende bygninger skal leve op til de almindelige regler.

Modellen er inspireret af de nuværende regler fra 2007 om byudvikling (huludfyldning), hvor man kan opføre ny beboelse i eksisterende støjbelastede beboelsesområder. Den eksisterende bestemmelse giver dog ikke mulighed for overskridelse af de vejledende grænsearealer på udendørs opholdsarealer, og giver ikke mulighed for byggeri på arealer, hvor støjen overstiger det som eksisterende boliger i området allerede oplever.

Modellen foreslås anvendt i transformationsområder, hvor der er særlige interesser for at udnytte arealerne til byformål og hvor det ikke er lovligt at opføre boliger i dag. Transformationsområder er områder, der typisk består af ældre erhvervsområder fra før 1940 i de centrale dele af byerne, f.eks. havneområder eller nedlagte slagterier og kraftværker. Transformationsområderne – ikke mindst havnene – er dog også kendetegnet ved mange velfungerende

virksomheder, hvor placeringen i havnen er central i forhold til transport af varer til og fra Danmark samt for fiskerierhvervet.

Modellen vil betyde, at virksomheder, som på det areal, der ønskes byudviklet, giver en støjbelastning, der overstiger den vejledende grænseværdi med 2 dB, er sikret mulighed for at kunne udvide produktionen inden for et råderum af op til 5 dB over de vejledende grænseværdier (dvs. 3 dB yderligere), såfremt virksomhedens støjniveau ikke yderligere begrænses af allerede eksisterende beboelse. Kommunerne vil ved planlægningen af boligerne kunne tage højde for virksomhedernes udviklingsmuligheder, ved at sikre en afstand således at ”rammen” på de 5 dB ikke udnyttes fuldt ud ved det eksisterende støjniveau. Vælger kommunerne at opføre boligerne, så der med det eksisterende støjniveau er præcis en 5 dB overskridelse, vil virksomhederne ikke kunne øge deres støjniveau fremadrettet.

Modellen medfører ikke, at de vejledende grænseværdier for støv, lugt og luft kan overskrides.

Fordele: Modellen beskytter eksisterende virksomheder mod skærpede støjvilkår i forhold til den nuværende drift, dersom den nuværende drift maksimalt overskrider de vejledende grænseværdier med 5 dB. Modellen giver kommunerne mulighed for at bygge nye boliger med altaner i transformationsområder, som er varigt støjbelastede over de vejledende grænseværdier – og dermed mulighed for at udnytte nogle attraktive områder på fx havne til beboelse, selvom støjniveauet er op til 5 dB over grænseværdierne. Det bliver muligt for borgerne at få en altan på første række mod de støjende aktiviteter, selvom støjniveauet på altanen overskrider de vejledende grænseværdier med 5 dB, uden at det medfører krav til de eksisterende virksomheder om at nedbringe støjen fra den nuværende drift. Derudover giver modellen kommunerne muligheder for ifm. planlægningen at tage højde for de eksisterende virksomheders umiddelbare udviklingsmuligheder, såfremt udvidelsen ikke overskrider de vejledende grænseværdier med maksimalt 5 dB.

Ulemper: Modellen beskytter kun de eksisterende virksomheders vækst- og udviklingsmuligheder inden for et råderum, der indebærer en overskridelse af de vejledende grænseværdier på op til 5 dB. Modellen medfører en sænket støjbeskyttelse for borgerne i forhold til de generelle støjgrænser og i forhold til de nuværende undtagelser i planloven, idet der gives mulighed for en permanent overskridelse af de vejledende grænseværdier med 5 dB på facade og nogle udendørs arealer (fx altaner), mod at der i stedet fastsættes indendørs grænseværdier.

Model 3: ”Først-i-tid-bedst-i-ret”

Model 3 omfatter en mere vidtgående model, hvor der kan etableres nye boliger i støjbelastede områder, idet det nuværende støjniveau, uanset størrelsen, skal accepteres. Modellen er således en ”først-i-tid-bedst-i-ret model”, da den tager udgangspunkt i de eksisterende virksomheders vilkår om støj. Dette betyder, at beboerne i nye boliger må acceptere den eksisterende støjbelastning og de støjvilkår, som de eksisterende virksomheder er underlagt på planlægningsstidspunktet, selvom de overskrider de vejledende grænseværdier for støj i boligområder.

Modellen indebærer, at der ikke stilles krav til det indendørs støjniveau, og der ikke nødvendigvis indgår krav om støjisolering af boligen i forhold til virksomhedsstøj. Erfaringer fra

klager på støjområdet viser dog, at dette ikke afholder folk fra at klage, og der vil dermed fortsat være risiko for konflikter og væsentlige støjulemper.

Modellen indebærer en sænkelse af støjbeskyttelsen for borgerne i forhold til de nuværende undtagelser i planloven, og vil – medmindre den afgrænses i forhold til, hvilke områder der kan være tale om – sætte hovedreglen i planloven om, at der ikke må bygges boliger på arealer, som er støjbelastede, medmindre man kan nedbringe støjen med afskærmningsforanstaltninger, ud af kraft. Modellens anvendelsesområde kan derfor evt. begrænses til særlige områder, f.eks. transformationsområder tilsvarende model 2.

Kammeradvokatens vurdering er, at overensstemmelse med den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 kræver, at der i lovbemærkningerne gives anvisninger om, hvilke fravigelser af de vejledende støjgrænser (det almindelige beskyttelsesniveau), der skal kunne ske med de nye regler, dvs. hvad der anses for sundheds- og miljømæssigt acceptabelt. Det kan fx være 5 dB tilsvarende model 2, men evt. også højere, i det der dog pt. ikke umiddelbart er noget fagligt grundlag for at vurdere, hvad den maksimale grænse kan hæves til inden for rammerne af EMRK.

Fordele: Samme fordele som model nr. 2, dog med muligheder for at bygge boliger i flere områder end transformationsområder og med færre omkostninger til bygherrer til støjisolering mv.

Ulemper: I forhold til model nr. 2 giver modellen væsentlig dårligere beskyttelse af borgerne, da der ikke stilles krav om overholdelse af bestemte støjniveauer indendørs i beboelsen og på nogle udeområder. Modellen vil således medføre, at beboerne også indendørs vil kunne udsættes for et væsentlig højere støjniveau, ligesom beboerne ikke er sikret adgang til udendørs opholdsarealer, hvor de vejledende støjgrænser er overholdt. Jo højere støjniveau desto større sandsynlighed for, at beboerne klager, som, selvom beboerne ikke får medhold, lægger et pres virksomhederne.

Løsningsforslag

Udvalget foreslår, at der arbejdes videre med model 2 således

- At der i planloven indføres en ny undtagelsesbestemmelse i forhold til planlægning på støjbelastede arealer i første række i transformationsområder, hvor der er særlige interesser for at udnytte arealerne til byformål på betingelse af:
 - At støjoverskridelsen ift. de vejledende grænseværdier maksimalt er på 5 dB,
 - At der er tale om bygninger i første række mod virksomhederne i særlige transformationsområder som f.eks. ældre erhvervsområder i de centrale dele af byerne herunder havneområder,
 - At bygningerne støjisoleres, således at bestemte støjgrænser kan overholdes indendørs med åbne vinduer, og
 - At der er adgang til udearealer (fx på bagsiden af huset) hvor støjgrænserne er overholdt.
- at Miljø- og Fødevarerministeriet som opfølgning på en planlovsændring udarbejder en ny støjvejledning for disse særlige transformationsområder.

Gennemførelse af ændringerne kan ske i forbindelse med et ændringsforslag til planlovsforslagets §§ 11a, 11b, 15 samt 15a.

Bilag 1: Kommissorium

Kommissorium for revision af regler vedr. virksomheders miljøpåvirkning, bl.a. støj og lugt

Formål

Byudvikling kan udfordre de eksisterende virksomheder. Eksempelvis kan nye boliger i nærheden af produktionsvirksomheder medføre, at virksomhederne ved en revision af deres miljøgodkendelse pålægges skærpede miljøkrav med evt. yderligere omkostninger til følge og i værste fald må flytte. Regeringen har derfor nedsat et udvalg vedr. revision af virksomheders miljøpåvirkning.

Med de ændringer af planloven, som fremgår af aftalen indgået i juni 2016 mellem Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti, om "Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet", vil kommunerne få friere rammer for byudvikling samtidig med at de i højere grad skal tage hensyn til produktionsvirksomhederne.

Det nedsatte udvalg skal således analysere reglerne vedr. støj og lugt og samspillet mellem miljø- og planlovgivningen med henblik på en revision, så eksisterende virksomheder ikke pålægges ny krav, som følge af byudvikling i deres omgivelser.

Baggrund

Kommunerne oplever i deres planlægning udfordringer med de gældende regler om miljøpåvirkninger, herunder støj og lugt. Kommunerne oplever f.eks., at støjhensyn giver problemer i forhold til planlægning for byudvikling, både i de større byer, i landsbyer i det åbne land og ved omdannelse af havnearealer. Det gælder også sammenspillet med planloven og miljøbeskyttelseslovens regler og vejledninger for støj, hvor det er kommunernes oplevelse, at muligheden for at foretage lokale skøn og afveje støjforhold i en helhedsvurdering i planlægningen ikke er til stede, bl.a. fordi Natur- og Miljøklagenævnet afgørelser ses som udtryk for meget ufleksible regler.

Flere kommuner ønsker derfor flere muligheder for at kunne udvikle i områder, som er udsat for støj, lugt og andre miljøpåvirkninger, både i byerne og på landet. Samtidig er det en central rolle for kommunernes planlægning at sikre investeringssikkerhed, så omdannelse og tilpasning af byerne sker uden væsentlige miljøkonflikter mellem eksisterende erhverv og beboere i nye boliger.

Ved en revision af reglerne er det afgørende, at hensynet til eksisterende produktionsvirksomheder sikres således, at disse virksomheder ikke risikerer at blive mødt med skærpede miljøkrav – ikke mindst, når kommunerne ønsker udvikling af boligområder mv. tæt ved sådanne virksomheder.

I aftalen fra juni 2016 om modernisering af planloven indgår, at planlovgivningens regler skal sikre, at kommunerne i deres planlægning for byomdannelse i eller omkring erhvervsarealer for produktionsvirksomheder tager højde for alle relevante potentielle miljøkonflikter og ikke kun støj, som tilfældet er i dag. Derved skabes der større investeringssikkerhed og udviklingsmuligheder for disse virksomheder. Det indgår endvidere i aftalen, at der skal gives nye muligheder for virksomheder og borgere i landzone fx til anvendelse af overflødiggjorte bygninger til boliger, kontor industri mv. Desuden får kommunerne bl.a. nye mu-

ligheder for omdannelse og udvikling af mere attraktive landsbyer. Disse aftalepunkter er udmøntet i det udkast til ændring af planloven, som er sendt i høring..

Det fremgår endvidere af den politiske aftale, at det udvalgsarbejde, der blev igangsat i efteråret 2015 med henblik på at revidere regler vedrørende virksomheders miljøpåvirkning, skal undersøge mulighederne for at indføre den såkaldte Hamborg-model – bl.a. med fastlæggelse af et præcist støjbeskyttelseskoncept – med henblik på, at eksempelvis nye boliger, der placeres i nærheden af eksisterende virksomheder, ikke medfører en indskrænkning af virksomhedernes aktiviteter.

Løsning

På denne baggrund igangsættes en analyse af, hvordan love, regler og vejledninger for forureningsfølsomme anvendelser og anvendelser med miljøpåvirkninger kan moderniseres.

Analysen skal omfatte gældende ret på området, herunder regler i planloven, miljøbeskyttelsesloven, og husdyrbrugsloven med tilhørende bekendtgørelser og vejledninger m.v. Analysen skal både omfatte reglerne i byzone og landzone, herunder de nye regler, som udmønter aftalen om modernisering af planloven.

Analysen skal indeholde en analyse af sammenspillet med regelsættene og en vurdering af hensigtsmæssigheden heraf. Analysen bør også omfatte udmøntningen af reglerne, hvis det viser sig relevant for håndteringen af problemstillingen.

I analysearbejdet skal særligt hensynet til produktionsvirksomheder og landbrugets fortsatte udviklingsmuligheder i forbindelse med byudvikling/boliger i by- og landzonen inddrages.

Analysearbejdet skal indeholde en vurdering af, hvordan hensynet til eksisterende produktionsvirksomheders investeringssikkerhed og udviklingsmuligheder sikres i reguleringen på miljø- og planområdet samtidig med, at kommunerne får mulighed for en hensigtsmæssig byudvikling. I den sammenhæng skal det vurderes, hvornår virksomheder eller erhverv kan siges at have en betydning, der retfærdiggør, at de er omfattet af en national interesse.

Eksempler på regulering med henblik på beskyttelse af virksomheder fra udlandet skal inddrages og vurderes, herunder navnlig den nævnte Hamborgmodel.

De nuværende vejledende støj- og lugtgrænser er fastsat ud fra empiriske undersøgelser af, hvilket støj- og lugtniveau borgere i almindelighed opfatter som acceptable. Analysearbejdet skal indeholde en vurdering af, om reglerne kan ændres så borgerne gennem afværgeforanstaltninger mv. kan sikres på samme niveau som hidtil, fx ved fortætning af byer. Analysearbejdet skal også inddrage potentielle miljøkonflikter mellem de nye naboer og de eksisterende virksomheder.

Analysearbejdet skal munde ud i forslag til, hvordan miljøpåvirkninger fremadrettet vil kunne reguleres i lovgivningen mv. på miljø- og planområdet, så potentielle miljøkonflikter mellem eksisterende virksomheder og nye boliger, kontorer mv. undgås, og hensynet til eksisterende produktionsvirksomheders investeringssikkerhed og udviklingsmuligheder sikres samtidig med, at borgernes beskyttelsesniveau fastholdes på mindst samme niveau som i dag. Det gælder også, i forbindelse med anvendelse af overflødiggjorte bygninger til ferieboliger

el. lign i landzone. Det skal sikres, at produktionsvirksomhedernes og husdyrbrugenes udviklingsmuligheder ikke bliver påvirket negativt i sådanne situationer.

Løsningsforslagene kan også omfatte udmøntningen af reglerne.

Proces og organisering

Udvalget består af Erhvervs- og Vækstministeriet (formand), Miljø- og Fødevareministeriet, Transport- og Bygningsministeriet, Udlændinge, Integrations og boligministeriet og Finansministeriet. Relevante interessenter, herunder KL, DI, Landbrug & Fødevarer inddrages i arbejdet

Når udvalgsarbejdet er færdigt senest i januar 2017, vil aftaleparterne behandle konsekvenserne for plan- og miljølovgivningen.

Bilag 2: Gældende ret

Dette kapitel beskriver gældende ret inden for de for emnet relevante dele af:

- Planloven
- Miljøbeskyttelsesloven m.v.
- Husdyrbrugsloven
- Byggeloven.
- Havneloven

2.1. Samspil mellem planlov, miljøbeskyttelseslov m.m., byggelov og bygningsreglementet i forhold til regler vedr. støj og lugt m.v.

Planloven angiver de overordnede retningslinjer for planlægningen i Danmark, som udmøntes i kommunernes kommuneplaner og lokalplaner i byerne og i det åbne land på tværs af matrikelgrænserne. Lokalplaner kan f.eks. regulere anvendelse, bebyggelses omfang og udformning og støjisolering af eksisterende og ny bebyggelse.

Opførelse af byggeri, ombygningsarbejder og anvendelsesændringer i eksisterende byggeri reguleres foruden af planloven og kommunernes lokalplaner også af byggeloven. Byggeloven er den rammelov, som formulerer det overordnede formål med lovgivningen på byggeområdet, og som via bygningsreglementet giver mulighed for at stille konkrete krav til byggeri f.eks. lydisolering og krav til ventilationsindtag. Byggeloven gælder i modsætning til planloven kun inden for den enkelte matrikel.

Miljøbeskyttelsesloven regulerer støj og anden forurening fra virksomheder og andre forureningskilder. I miljøbeskyttelsesloven er det forureningskilden som reguleres.

Bygningsreglementet er således bl.a. udarbejdet ud fra den forudsætning, at planlovens og miljøbeskyttelseslovens bestemmelser om f.eks. støjbekyttelse er overholdt, og at bygninger med støjfølsom anvendelse således ikke placeres i støjbelastede områder, herunder at der ikke opstår støjgener og andre forureningskilder fra virksomheder m.v., som kan påvirke indeklimaet. Miljøbeskyttelsesloven regulerer ikke støj fra veje i forhold til eksisterende boliger. Bygningsreglementets regler til byggeri indeholder bl.a. regler om støjisolering af boliger i forhold til støj fra veje og jernbane samt bygningens egne tekniske installationer.

Der er således en tæt sammenhæng mellem de enkelte lovgivninger, og det er vigtigt at holde denne sammenhæng for øje, da en ændring i én lovgivning kan nødvendiggøre ændringer i den anden.

2.2. Planloven

Planloven har til formål at sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen.

Kommuneplanlægningen er et vigtigt redskab til at sikre borgerne mod fremtidige støjgener og andre miljøgener. I kommuneplanen fastlægges hovedstrukturen for kommunen, retningslinjer for arealanvendelsen og nærmere rammer for lokalplanlægningen. Ved kommuneplanlægningen foretages en afvejning af de forskellige interesser og mulige konflikter, herunder vedrørende miljøforhold, eksisterende anvendelse over for ny anvendelse m.m.

Planloven indeholder forbud mod at planlægge for støjfølsom anvendelse på støjbelastede arealer, medmindre anvendelsen kan sikres mod støjgener. Planlægningsforbuddet blev i 2003 indsat i loven efter ønske fra et flertal i Folketinget i forbindelse med et forslag om en ændring af planloven, der skulle lette byomdannelse.

Bestemmelserne om støjbeskyttelse har til formål at sikre, at der som udgangspunkt ikke udlægges ny støjfølsom anvendelse som f.eks. boligbebyggelse, hvor boligerne bliver belastet med uacceptabel støj. Samtidig er det målet at hindre, at eksisterende virksomheder begrænses som følge af byudvikling.

Kommuneplanen skal efter planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 7, indeholde retningslinjer til sikring af, at støjbelastede arealer ikke udlægges til støjfølsom anvendelse, medmindre den fremtidige anvendelse kan sikres mod støjgener.

En lokalplan må efter § 15 a kun udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis planen med bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger m.v. kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener.

I 2003 blev der indført regler for en gradvis omdannelse af udlagte byomdannelsesområde. Reglerne giver bl.a. mulighed for, at ny støjfølsom bebyggelse i en tidsbegrænset periode, der ikke væsentligt overstiger 8 år efter en endeligt vedtaget lokalplan, må tåle en mindre overskridelse af de tilladte støjniveauer i området. Af hensyn til produktionsvirksomhederne blev det ved behandlingen af lovforslaget i Folketinget sikret, at byomdannelsesområder skal afgrænses således, at det kun omfatter et område, hvor anvendelsen til miljøbelastende erhvervsformål, havneformål eller lignende aktiviteter i langt overvejende del af området er ophørt eller under afvikling. Hensigten med byomdannelsesreglerne er således ikke, at velfungerende virksomheder skal fordrives af byomdannelsen.

Det viste sig, at forbuddet mod at planlægge for støjfølsom anvendelse i områder, der er støjbelastede, i visse tilfælde forhindrede en hensigtsmæssig planlægning for fornyelse af eksisterende støjramte byområder med boliger. I 2007, blev der som noget nyt indført i planloven, at der i lokalplaner kan fastsættes bestemmelser om, at ikke kun eksisterende, men også ny boligbebyggelse, der opføres, skal isoleres mod støj. Efter planlovens § 15, stk.2, nr. 22, kan der således i en lokalplan optages bestemmelser om isolering mod støj af ny boligbebyggelse i eksisterende støjramte boligområder eller områder for blandede byfunktioner uden samtidig at slække på støjbeskyttelsesniveauet, da de nye boliger kan agere støjskærm for andre bagvedliggende boliger.

Bemærkningerne til ændringerne af planloven i 2007 bygger på, at man ikke i forbindelse med lovændringen ønskede at sænke beskyttelsesniveauet. Det fremgår bl.a., 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”. og ”I sådanne situationer vil forslaget om støjisolering af ny boligbebyggelse gøre det muligt også at indrette og udforme ny boligbebyggelse på en sådan måde, at den i sig selv kan udgøre en tilstrækkelig støjafskærmning af det øvrige område. Det vil være en forudsætning, at bebyggelsen kan udformes, placeres og støjisoleres på en sådan måde, at boligerne fortsat kan luftes ud, at fri- og opholdsarealerne er afskærmet mod støj, og at støjen især i nattetimerne kan begrænses. De nærmere regler herfor vil derfor blive fastsat i tillæg til Miljøstyrelsens vejled-

ninger om ekstern støj fra virksomheder, og om støj fra jernbaner og i en ny vejledning om støj fra veje.”

Undtagelser fra planlægningsforbuddet

For Forsvarets øvelsesområder m.v. gælder efter § 15 a, stk. 3, at ministeren efter indhentet udtalelse fra forsvarsministeren kan tillade mindre fravigelser, hvor støjbelastningen ikke væsentligt overskrider LC, DEN 55 dB, når der er tale om planlægning, der er af væsentlig betydning for kommunen.

Det er endvidere tilladt at lokalplanlægge for et areal, der er støjbelastet af en helikopterlandingsplads, til hospital eller relateret anvendelse.

Planlovens § 5u giver kommunalbestyrelsen mulighed for at tillade midlertidige opholdssteder til flygtninge i støjbelastede områder. Tilladelsen gælder i max 5 år og gælder kun for midlertidige opholdssteder.

Statslige interesser og indsigelse mod kommunernes planlægning

Efter § 29, stk. 1, skal erhvervsministeren fremsætte indsigelse over for et forslag til kommuneplan og ændringer til en kommuneplan, der ikke er i overensstemmelse med overordnede interesser. Pligten gælder dog ikke, hvis forholdet er af underordnet betydning. Af oversigten over statslige interesser i kommuneplanlægningen, der skal offentliggøres af erhvervsministeren hvert fjerde år, fremgår det bl.a., at placering af støjfølsomt byggeri vil indgå i vurderingen af, om indholdet i forslag til kommuneplan tilgodeser de beskrevne statslige interesser.

En statslig myndighed kan endvidere efter § 29, stk. 3, fremsætte indsigelse mod et lokalplanforslag ud fra de særlige hensyn, som myndigheden varetager.

Særligt om støjforhold

I Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen 2017 fremgår det, at det er en statslig interesse at forebygge konflikter mellem støjende virksomheder, forsvarsanlæg, veje, jernbaner m.v. og støjfølsom anvendelse som f.eks. boliger. Det er ligeledes en statslig interesse, at borgere beskyttes mod støjgener, og at virksomheder har investeringssikkerhed og mulighed for at udvide uden at blive mødt af krav om støjdæmpning. Oversigten indeholder mål og krav til kommunernes planlægning for støjbelastede arealer og mulige begrænsning af støj.

Kommunerne skal bl.a. derfor i deres kommuneplan sikre;

- at udlæg af arealer til byudvikling tager hensyn til de arealer, der er udlagt til støjende aktiviteter,
- at planen indeholder retningslinjer som sikrer, at støjbelastede arealer ikke udlægges til støjfølsom anvendelse, medmindre den fremtidige anvendelse sikres mod støjgener,
- at udlæg af støjbelastede områder til boliger, rekreative formål eller andre støjfølsomme arealanvendelser, forudsætter, at der samtidigt planlægges for afskærmningsforanstaltninger m.v., der sikrer den fremtidige anvendelse mod støjgener, og
- at når der planlægges for byomdannelse, hvor støjbelastede områder udlægges til støjfølsom anvendelse, skal der foreligge sikkerhed for, at støjbelastningen er bragt til ophør inden for en periode på ca. 8 år.

Særligt om planlægning for aktive erhvervshavne

I aftalen Havne og havneanlæg: Principper for god planlægning er det beskrevet, at det er et statsligt mål:

- at sikre de bedst mulige betingelser for den fortsatte udvikling af de centrale havne som effektive transportknudepunkter og som erhvervsområder for aktive konkurrencedygtige virksomheder,
- at havnenes udvikling sker i samspil med udviklingen af de omkringliggende byer, og
- at der nationalt er tilstrækkelig havnekapacitet og tilstrækkelige placeringsmuligheder for virksomheder med særlige behov for søtransport.

De statslige interesser knytter sig til et relativt begrænset antal havne, som i kraft af deres placering i infrastrukturen, regionale betydning, godsomsætning, større virksomheder m.v. er af central betydning. Vurderingen af hvilke havnefunktioner, der er af statslig interesse, baseres på den enkelte havnefunktionens betydning for samfundet som helhed – dvs. på regionalt og nationalt plan.

Det daværende Miljøministerium har den 5. februar 2015 i samarbejde med KL og det daværende Transportministerium fastlagt principper for planlægning i byer med aktive erhvervshavne. Principperne indgår i varetagelsen af de statslige interesser ved ændringer af kommune- og lokalplaner i og omkring havne af national interesse.

Kommunerne skal i kommuneplanerne afgrænse de havnearealer, der fremover skal anvendes til erhvervsformål og sikre, at anvendelsen er forenelig med opretholdelse af havnen som aktiv erhvervshavn, så der ikke sker en gradvis omdannelse af havnearealer til formål, som ikke kan forenes med havnedriften. Planlægningen skal baseres på miljømæssige helhedsbetragtninger og sikre, at byudviklingen på naboarealerne ikke er i modstrid med havnens udviklingsmuligheder på lang sigt.

Særligt om risikovirksomheder

Der er i medfør af planlovens § 3, stk. 1, fastsat bestemmelser om planlægning af arealanvendelsen inden for en afstand af 500 meter fra en risikovirksomhed. Bestemmelserne skal sikre, at kommunalbestyrelsen inddrager risikovurderinger i forbindelse med kommune- og lokalplanlægningen omkring risikoanlæg.

Af Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen 2017 fremgår i forlængelse heraf følgende krav til den kommunale planlægning:

- Risikoen for større uheld fra risikovirksomheder skal inddrages i planlægningen forud for fastlæggelse af bestemmelser for arealanvendelse i kommuneplanen, hvis arealet ligger inden for 500 m eller i en længere nærmere fastsat afstand fra en risikovirksomhed.
- Planlægning af anvendelsen af omkringliggende områder skal ske under hensyntagen til virksomheder med særlige beliggenhedskrav og risikovirksomheders særlige behov. Kommuneplanen skal derudover indeholde retningslinjer for beliggenheden af områder til virksomheder m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav.

Retlige spørgsmål kan påklages

Det er et retligt spørgsmål, som kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet, om lokalplanen indeholder tilstrækkelige bestemmelser til sikring af, at støjbelastede arealer ikke udlægges til støjfølsom anvendelse i strid med planlovens § 15 a, stk. 1.

Efter Natur- og Miljøklagenævnets faste praksis er det Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for den pågældende støjkilde i det pågældende område, som fastsat i Miljøstyrelsens støjvejledninger, der lægges til grund for, hvornår et område efter § 15 a er støjbelastet. Natur- og Miljøklagenævnet stiller ikke krav om, at en lokalplan skal indeholde bestemmelser om konkrete afskærmningsforanstaltninger, men i stedet 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 (f.eks. formuleret som en bestemmelse om, at det er en betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse, at Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier er overholdt)”¹.

Landzoneadministrationen

Efter planlovens § 35, stk. 1, må der ikke i landzone foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse eller ubebyggede arealer uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen, medmindre det ansøgte er omfattet af en af undtagelserne i lovens §§ 36-38. Udgangspunktet er således et krav om forudgående landzonetilladelse til alle ændringer i det bestående. Hovedformålet med bestemmelsen er at hindre spredt og tilfældig bebyggelse i det åbne land. Afgørelse om landzonetilladelse efter § 35, stk. 1, 1. pkt. skal træffes efter en konkret vurdering og afvejning af en lang række overordnede hensyn inden for planlovens rammer. Kredsen af saglige hensyn er bred og omfatter bl.a. planlægningsmæssige hensyn, herunder hensynet til jordbrugerhvervet, natur- og landskabshensyn, miljøhensyn og at undgå en uønsket præcedens.

Efter de gældende regler i § 37 kan overflødiggjorte landbrugsbygninger tages i brug til håndværks- og industrivirksomhed, mindre butikker og én bolig samt lager og kontorformål m.v. Det er en betingelse, at virksomheden eller boligen etableres i bestående bygninger, der ikke om- eller tilbygges i væsentligt omfang, og at bygningerne ikke er opført inden for de seneste 5 år. Bestemmelsen gælder kun bygninger, der tidligere har været nødvendige for driften af en landbrugsejendom. En landbrugsbygning, som har forudsat landzonetilladelse som ikke-erhvervsmæssigt nødvendig, er derfor ikke omfattet af undtagelsen i § 37, ligesom bygninger, der har tjent andre formål, f.eks. en ridehal, heller ikke er omfattet. Det er ifølge praksis en forudsætning, at ejendommen er eller har været noteret i matriklen som landbrugsejendom. Da der er tale om en undtagelsesbestemmelse fortolkes begrebet ”m.v.” snævert. Undtagelsen er således begrænset til de virksomheder, som udtrykkeligt er nævnt i loven eller i forarbejderne, eller som i alt væsentligt må sidestilles hermed. Ifølge praksis omfatter undtagelsen liberale erhverv og forenings- og fritidsformål i bred forstand, men ikke hotel- og restaurationsvirksomhed eller etablering af hestepensioner eller hundekenneler m.v.

2.3. Status efter ny planlov

Planlægning for produktionserhverv

Med forslag til lov om ændring af lov om planlægning foreslås det, at kommunalbestyrelsen i deres planlægning for boligbyggeri, og anden forureningsfølsom anvendelse i eller omkring havne og andre erhvervsarealer for produktionsvirksomheder, i højere grad skal sikre at potentielle miljøkonflikter undgås. Det skal sikres, at borgernes beskyttelsesniveau fastholdes på mindst samme niveau som i dag samtidig med, at virksomhedernes drifts- og udviklingsmuligheder sikres bedst muligt. Det foreslås, at der udover den nuværende støjbestemmelse tilføjes en

¹ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 6. juni 2014 - Sagerne NMK-33-02030, NMK-34-00351 og NMK-41-00254. Afgørelse i sag om Københavns Kommunes vedtagelse af lokalplan 494 og kommuneplantillæg 15 med tilhørende miljørapport for [adresse1] og afgørelse om VVM-pligt for etablering af kanaler og opfyldning.
<http://www.nmknafgoerelser.dk/afgoerelse/nmk20140606-000b?highlight=st%C3%B8j>

bestemmelse, der sikrer at lugt, støv og anden luftforurening inddrages i kommunernes planlægning for ændret anvendelse på arealer omkring produktionsvirksomheder. Bestemmelsen medfører, at der i en lokalplan ikke må udlægges et forureningsbelastet areal til miljøfølsom anvendelse, medmindre der i lokalplanen fastsættes bestemmelser om etablering af de nødvendige afværgeforanstaltninger, der sikrer, at Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier kan overholdes. I lokalplanen kan der f.eks. stilles krav om at bygningshøjden ikke overstiger den højde, hvor Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for lugt, støv og anden luftforurening er overholdt. Der vil være situationer, hvor der ikke kan findes afværgeforanstaltninger, der sikrer, at Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier kan overholdes. I disse tilfælde vil arealerne ikke kunne anvendes til forureningsfølsom anvendelse.

Kommunerne skal endvidere afgrænse de erhvervsområder, som fremover helt eller delvist skal være forbeholdt produktionsvirksomheder og dermed friholdes for kontorbyggeri og anden miljøfølsom anvendelse. Hensigten er dels at give bedre mulighed for, at eksisterende produktionserhverv kan forblive i erhvervsområder samt at fastholde arealer for nye produktionserhverv.

Nationale interesser og indsigtelse mod kommunernes planlægning

Med planlovsforslaget fokuseres statens mulighed for at fremsætte indsigelser, således at staten alene kan komme med indsigelse mod den lokale planlægning, hvis planlægningen er i strid med de nationale interesser. Områderne, hvor erhvervsministeren har pligt til at komme med indsigelse indsnævres, således at begrebet ”overordnede interesser” erstattes af fire fokuserede nationale interesseområder: Vækst- og erhvervsudvikling, natur- og miljøbeskyttelse, kulturarvs- og landskabsbevarelse og hensyn til nationale og regionale anlæg. At vækst- og erhvervsudvikling bliver en national interesse betyder, at produktions- og landbrugserhvervenes drifts- og udviklingsmuligheder skal sikres i den kommunale planlægning. Erhvervsministeren vil kunne gøre indsigelse mod kommunens planlægning, hvis denne har væsentlig betydning for beskæftigelse og den økonomiske udvikling i landet som helhed. Det kan f.eks. være i tilfælde, hvor udviklingsmulighederne for eksisterende produktionsvirksomheder begrænses.

Landzoneadministration

Med forslag til lov om ændring af lov om planlægning gennemføres en række generelle lempelser af landzonereglerne. Kommunerne får mulighed for hvert fjerde år i kommuneplanens retningslinjer at udpege og afgrænse to landsbyer, hvor landzoneadministrationen skal have en særlig og mindre restriktiv karakter (omdannelseslandsbyer). Ændringen giver ikke kommunerne mulighed for at foretage egentlig byudvikling i landsbyer i landzone, men giver mulighed for at skabe en helhedsorienteret og langsigtet plan inden for afgrænsning af landsbyen. En landsby kan f.eks. omdannes ved, at landsbyens afgrænsning ændres med henblik på, at bebyggelse på trafikbelastede arealer nedrives, og nye boliger ol. som erstatning for det nedrevne indplaceres.

For at tilgodese hensynet til at skabe vækst og udvikling uden for byerne foreslås det at indføre en umiddelbar ret til at tage andre overflødiggjorte bygninger i landzone end overflødiggjorte landbrugsbygninger i brug efter forudgående anmeldelse.. Det gælder eksempelvis nedlagte mejerier, skoler, foderstofvirksomheder og maskinstationer. Det gælder også overflødiggjorte boliger i landzonen, dog ikke stuehuset på en landbrugsejendom, jf. landbrugslovens regler. Bygningerne kan tages i brug til de samme formål som overflødiggjorte landbrugsbygninger, der åbnes ligeledes mulighed for at indrette liberale erhverv og forenings- og fritidsformål. Det er også for så vidt angår andre bygninger en betingelse, at virksomheden eller boligen etableres i bestående bygninger, der ikke om- eller tilbygges i væsentligt omfang, og at bygningerne ikke er opført inden for de seneste 5 år. Det er således, ligesom for den gældende bestemmelse i § 37

en betingelse, at der er tale om egentlige bygninger, der er egnede til formålet. Bestemmelsen finder således ikke anvendelse på f.eks. drivhuse, staklader eller presenningshaller, uanset den tidligere anvendelse af disse. Bestemmelsen finder heller ikke anvendelse på udhuse, carporte og skure. Hvis bygningen har været forladt i længere tid og/eller er så forfalden eller primitiv, at den ikke repræsenterer nogen værdi af betydning, gælder som hidtil de almindelige regler for kommunernes landzoneadministration.

2.4. Miljøbeskyttelsesloven m.v. - Regulering af støj, støv, lugt og luftforurening

Beskrivelse af miljøbeskyttelsesloven m.v. er afgrænset til reguleringen af støj, lugt, støv og anden luftforurening fra virksomheder, hvilket er fokus for udvalgets arbejde.

Miljøbeskyttelsesloven har til formål bl.a. at forebygge og bekæmpe forurening, dvs. regulering af kilden til forurening. De største og mest forurenende virksomheder i Danmark skal have en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, før de kan anlægges eller påbegyndes, og før de kan foretage ændringer eller udvidelser af virksomheden, som medfører forøget forurening. De godkendelsespligtige virksomhedskategorier fremgår af godkendelsesbekendtgørelsen. Virksomheder, der er godkendelsespligtige, er typisk større produktionsvirksomheder, forsyningsanlæg, forbrændingsanlæg, forlystelsesparker, lufthavne, skydebaner m.m. Enkelte godkendelsespligtige virksomhedskategorier, f.eks. såkaldte risikovirksomheder, er underlagt særlige krav til beliggenhed m.v. Det er henholdsvis kommunerne og staten, der er godkendelses- og tilsynsmyndighed for godkendelsespligtige virksomheder, og de er forpligtigede til at forholde sig til evt. forurening fra virksomheden, før der gives en godkendelse.

For ikke-godkendelsespligtige virksomheder og virksomheder, der ikke er omfattet af en branchebekendtgørelse følger af miljøbeskyttelseslovens § 42, at hvis erhvervsvirksomheder, herunder private eller offentlige bygge- og anlægsarbejder, eller faste anlæg til energiproduktion, medfører uhygiejniske forhold eller væsentlig forurening, herunder støjfrembringelse, kan tilsynsmyndigheden give påbud om, at forureningen skal nedbringes, herunder påbud om gennemførelse af bestemte foranstaltninger. Virksomheder, der kan reguleres efter § 42, er typisk mindre virksomheder, restauranter, cafeer, koncertsteder, butikker, fritidsanlæg mm., men også bygge- og anlægsarbejder, herunder større anlægsarbejder i forbindelse med infrastrukturanlæg. Der kan endvidere nedlægges forbud efter § 42, hvis miljøpåvirkningerne ikke kan afhjælpes.

Miljøbeskyttelsesloven fastsætter ikke grænseværdier for støj, lugt, støv og anden luftforurening, men med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 14 kan miljø- og fødevareministeren til vejledning for myndighederne angive kvalitetskrav til luft, vand og jord samt tilladeligt støjniiveau. Miljøbeskyttelsesloven giver ikke mulighed for at fastsætte regler om arealanvendelse – det er derimod i medfør af planloven.

Bedst tilgængelig teknik (BAT)

Det er et grundlæggende krav i miljøbeskyttelsesloven, at forurenende virksomheder skal begrænse forureningen, så det svarer til, hvad der kan opnås ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik, BAT (Best Available Techniques). BAT definerer de teknikker, som giver den bedste miljøperformance ud fra, hvilke der er økonomisk og teknisk tilgængelige for virksomhederne, og er beskrevet i "Bat REference documents" (BREF-dokumenter), som vedtages af EU-kommissionen.

BAT-konklusionerne kan omfatte:

- Emissionsniveauer, der er forbundet med anvendelse af BAT
- Krav til miljøstyringssystemer
- Ressourceeffektivitet og -forbrug
- Affaldsminimering og genanvendelse
- Indretning, håndtering, drift m.m.

BAT-konklusionerne skal anvendes som grundlag for myndighedens vilkårsfastsættelse ved godkendelse og ved revurdering af virksomhedstyper, der er omfattet af IE-direktivet. I Danmark er disse virksomhedstyper samlet i Godkendelsesbekendtgørelsens bilag 1. Virksomhederne kan selv vælge, hvordan de vil leve op til BAT-kravene, men de skal beskrive, hvordan de forventer at gøre det.

Mindre forurenende virksomhedstyper er optaget på Godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2. For de mest gængse virksomhedstyper er der fastsat standardiserede vilkår, som tager udgangspunkt i BAT. Dette gælder også for enkelte bilag 1-virksomheder. Standardvilkårene sikrer ensartethed og forudsigelighed for de berørte virksomheder. Hvis det vurderes, at konkrete standardvilkår ikke er relevante, kan der afviges fra dem. Dette skal dog altid begrundes. Tilsvarende kan godkendelsen suppleres med andre krav, hvis det vurderes at være nødvendigt.

For godkendelsespligtige virksomheder, der hverken er omfattet af et BREF-dokument eller af standardvilkår, skal myndigheden anvende kriterierne i Godkendelsesbekendtgørelsens bilag 5 til at fastlægge vilkår som afspejler BAT. Disse kriterier omfatter bl.a.:

- Anvendelse af teknologi, der resulterer i mindst muligt affald.
- Anvendelse af mindre farlige stoffer.
- Fremme af teknikker til nyttiggørelse og genanvendelse af stoffer,
- Forbruget og arten af råstoffer, herunder vand, der forbruges i processen, og energieffektiviteten.
- De pågældende emissioners art, virkninger og omfang.

Oplysninger om miljøgodkendelser

Miljøstyrelsen offentliggør de afgørelser (miljøgodkendelser og VVM-afgørelser), som styrelsen træffer, på Miljøstyrelsens hjemmeside www.mst.dk. For de virksomheder m.m., hvor kommunerne er myndighed, vil borgerne i de fleste tilfælde have tilsvarende muligheder for at se de konkrete miljøgodkendelser på kommunernes hjemmesider.

Fra 1. maj 2016 skal alle nye miljøgodkendelser (statslige og kommunale) offentliggøres på en fælles portal, Danmarks Miljøadministration (DMA), hvor borgere såvel som andre myndigheder har adgang til miljøgodkendelserne. Herudover skal alle tidligere afgørelser for bilag 1 virksomheder også offentliggøres på DMA. For bilag 2 virksomheder er det kun nye afgørelser. DMA rummer data om virksomheder med et stort forureningspotentiale, dvs. udledninger til luft, vand og jord samt informationer om affald, som har en betydelig miljøpåvirkning. Oplysninger om mindre virksomheder, der ikke kræver en miljøgodkendelse eller tilladelse, findes også i DMA, primært fordi der er udført et miljøtilsyn på denne type virksomheder. Disse virksomheder kan f.eks. være omfattet af en branchebekendtgørelse eller er en såkaldt "§42-virksomheder" i Miljøbeskyttelsesloven. Portalen giver ikke et samlet overblik over samtlige virksomheder, der findes i området. Eksempelvis vil pizzeriaer, benzinstationer, renserier m.v.

ikke nødvendigvis vises, med mindre myndigheden har været på miljøtilsyn og udarbejdet en tilsynsrapport.

VVM

Ud over at være omfattet af Miljøbeskyttelseslovens regler, er en lang række af virksomheder også omfattet af EU's regler om Vurdering af Virkninger på Miljøet (VVM). Større eller særligt miljøbelastende virksomheder er på VVM-bekendtgørelsens bilag 1, og for disse er det obligatorisk at udarbejde en VVM-redegørelse i forbindelse med etablering og større ændringer. For virksomheder på bekendtgørelsens bilag 2, skal VVM-myndigheden i hver enkelt sag foretage en screening af, om projektet er VVM-pligtigt ud fra en række fastlagte kriterier.

I forbindelse med VVM (både screening og selve redegørelsen) sker vurderingen af de kumulative miljøpåvirkninger fra virksomheden på baggrund af de vejledende grænseværdier, og ud fra en vurdering af, hvorvidt anlægget vil give anledning til lugt, støv og anden luftforurening.

Et vigtigt formål med VVM proceduren er at give offentligheden og myndighederne mulighed for at komme med forslag eller indsigelser i forbindelse med et projekt eller de vilkår, projektet kan realiseres under.

Det er som udgangspunkt kommunerne, som laver VVM-redegørelser. Miljøstyrelsen varetager VVM-screening og VVM-vurdering i forbindelse med ansøgninger om miljøgodkendelse af en virksomhed, der er omfattet af Miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 om forurenende virksomhed og Miljøstyrelsen ifølge godkendelsesbekendtgørelsen har godkendelseskompetencen.

Miljøstyrelsens vejledning om støj fra virksomheder

Miljøstyrelsens vejledning ”Ekstern støj fra virksomheder” (støjvejledningen) blev udsendt i 1984 og er fulgt op af efterfølgende tillæg og orienteringer. Støjvejledningen fastlægger vejledende grænseværdier for støj og definerer, hvordan støjbelastningen skal udtrykkes, men beskriver også samspillet til arealanvendelsen og giver vejledning om tilsyn, herunder om målemetoder m.v.

De vejledende grænseværdier for støj fra virksomheder blev meldt ud i Miljøstyrelsens første støjvejledning fra 1974, og de blev videreført uden ændringer i den nugældende vejledning fra 1984.

Grænseværdierne udgør grundlaget for myndighedernes vurdering af støjforurening og bruges først og fremmest i forbindelse med miljøgodkendelser og påbud, men benyttes også ved planlægning og ved behandling af ansøgning om byggetilladelse efter Byggeloven (Byggeloven beskrives i afsnit 2.5). Der er forskellige vejledende grænseværdier for dag-, aften- og natperioden, og støjgrænserne afhænger også af den eller de konkrete områdetyper, der ligger i nærheden af virksomheden, idet forskellige områdetyper – eksempelvis sommerhusområder og blandet bolig og erhverv - tillægges forskellig grad af støjfølsomhed. Ved afgørelser om støjforurening indgår både de faktiske og planlagte anvendelser af arealer i nærheden.

De vejledende grænseværdier er ikke bindende støjgrænser og tillader et vist råderum til godkendelses- og tilsynsmyndigheder. Det er et almindeligt princip jf. miljøbeskyttelsesloven, at tilsynsmyndigheden ved anvendelse af påbud og godkendelser skal være opmærksom på, at de påbudte foranstaltninger skal stå i et rimeligt forhold til den aktuelle forureningsrisiko. Der må således ikke kræves mere indgribende foranstaltninger end nødvendigt til sikring af miljømæs-

sigt forsvarlige forhold. De vejledende grænseværdier for støj skal således som udgangspunkt følges, medmindre der foreligger en konkret grund til at fravige disse. Der er tale om kriterier for støj, som efter Miljøstyrelsens faglige vurdering er miljømæssigt acceptabel.

For en række større virksomheder er Miljøstyrelsen miljøgodkendelsesmyndighed, men derudover er det den enkelte kommune, der som hovedregel er miljømyndighed i forhold til støj fra virksomheder, og som ved konkret afgørelse fastsætter den eller de støjgrænser, der skal gælde for en bestemt virksomhed.

Er der tale om en bestående virksomhed skal kommunen lægge vægt både på støjforureningen, som vurderes i forhold til de vejledende grænseværdier, og på de tekniske og økonomiske muligheder, som en bestående virksomhed har for at afhjælpe støjproblemerne (støjafskærmning, ændrede arbejdsrutiner, vilkår for varetransport m.v.). En kommune kan derfor fastsætte støjgrænser for en bestående virksomhed, der afviger fra de vejledende grænseværdier, jf. afsnittet om miljøbeskyttelseslovens grundforudsætning om proportionalitet.

I nogle situationer vælger kommunen at fastsætte driftsvilkår for virksomheden i stedet for støjgrænser; det kan være enklere både for virksomheden og kommunen at forholde sig til, at f.eks. døre og vinduer skal være lukkede i perioden kl. 18 – 07, end til at støjen skal være lavere end 35 dB.

Ved etablering af ny, godkendelsespligtig virksomhed vil kommunerne normalt kræve, at de vejledende grænseværdier overholdes. Er dette ikke muligt, skal virksomheden normalt henvises til en anden lokalitet – f.eks. et sted i erhvervsområdet, der ligger længere væk fra støjfølsomme områder, herunder boligbyggeri.

Udvidelse af virksomheder

Hvis en eksisterende, godkendelsespligtig virksomhed ønsker at udvide, vil godkendelsesmyndigheden normalt ikke acceptere, at udvidelsen øger støjbelastningen ud over de vejledende grænseværdier. Selvom en udvidelse af virksomheden ikke er i strid med bestemmelserne i kommuneplan eller lokalplan for det område, hvor virksomheden ligger, vil virksomheden normalt ikke kunne forvente at få tilladelse til en øget støjbelastning ud over de vejledende støjgrænser som følge af udvidelsen. Før en udvidelse af virksomheden kan godkendes, skal planforholdene og den faktiske anvendelse i området undersøges i forhold til evt. ændringer siden sidste miljøgodkendelse.

Dette har især betydning, hvis kommunerne har planlagt for nye boligområder tættere på virksomheden. Uanset at der – efter miljøgodkendelsen er meddelt – planlægges for f.eks. boliger tættere på virksomheden, gælder de støjgrænser, der er fastsat i miljøgodkendelsen. Men en sådan planlægning giver et mindre rum til at forøge støjen, fordi afstanden til de nærmeste boliger er blevet formindsket, og fordi området omkring virksomheden har ændret karakter til boligområde, hvor det måske tidligere var et erhvervsområde. Dermed kan den ønskede udvidelse af virksomheden vanskeliggøres. Det kan være nødvendigt for virksomheden at etablere støjdæmpende foranstaltninger, og har virksomheden ikke mulighed for at gennemføre den nødvendige støjdæmpning, kan det i sidste ende betyde, at virksomheden ikke kan gennemføre udvidelsen.

Ift. planlagte udvidelser eller ændringer kan miljømyndigheden gøre brug af såkaldte ”rummelige miljøgodkendelser”. Det kræver dog, at virksomheden kan tilvejebringe tilstrækkelige oplys-

ninger om de planlagte udvidelser eller ændringer til, at godkendelsesmyndigheden kan vurdere forureningsforholdene og fastsætte de nødvendige vilkår, og at udvidelserne påtænkes gennemført inden for en kortere tidshorizont, typisk 5 år. Der gives ikke rummelighed til aktiviteter, der overskrider de vejledende grænseværdier. Rummelighed kan ligge i, at en virksomhed har en støjudsendelse, der ligger under de vejlede grænseværdier, men at miljøgodkendelsen angiver de vejledende grænseværdier. Virksomheden har således ”rum” til at udvide eller forøge produktionen op til de vejledende grænseværdier. Miljømyndigheden har hjemmel til at fastsætte skrapere grænseværdier end de vejledende, men det er imidlertid Miljøstyrelsens oplevelse, at miljømyndigheden typisk anvender de vejledende grænseværdier for støj, uanset om virksomheden evt. kan præstere bedre.

Etablering af nye boliger i nærheden af virksomheder og proportionalitetsprincippet i forhold til støj

Etableres eller planlægges der for boliger på støjbelastede arealer, betyder det ikke automatisk, at virksomheden må nedbringe støjen, så de vejledende grænseværdier for boliger overholdes. Inden for en miljøgodkendelses retsbeskyttelsesperiode på 8 år, kan virksomhedens vilkår kun ændres under særlige forudsætninger, og herunder falder ikke ændrede planforhold i virksomhedens omgivelser. Efter udløbet af retsbeskyttelsesperioden har tilsynsmyndigheden mulighed for, henholdsvis pligt til at revurdere miljøgodkendelsen og træffe afgørelse om, hvorvidt virksomheden skal foretage støjdæmpende foranstaltninger. I sin afgørelse skal kommunen foretage en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesmæssige hensyn over for naboerne og på den anden side den samfundsmæssige nytte af virksomheden og dens tekniske og økonomiske muligheder for at dæmpe støjen jf. proportionalitetsprincippet.

For virksomheder, der ikke er godkendelsespligtige eller omfattet af en branchebekendtgørelse skal tilsynsmyndigheden ud fra samme afvejninger vurdere (f.eks. efter klage fra omkringboende), om der skal udstedes et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42 til den pågældende eksisterende virksomhed, hvis virksomheden medfører væsentlig forurening.

Hvis kommunen vurderer, at det ikke er muligt at dæmpe støjen så meget, at de vejledende støjgrænser kan overholdes, kan kommunen træffe afgørelse om, at virksomheden skal dæmpe støjen til et niveau over de vejledende støjgrænser. Virksomheden kan således få lempede vilkår i forhold til de vejledende støjgrænser, selvom det i praksis betyder vanskeligere ”livsbetingelser” for virksomheden, som skal dæmpe støjen til det fastlagte niveau.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser

KL har tidligere oplyst, at de finder, at Natur- og Miljøklagenævnets praksis udelukker kommunernes muligheder for at yde lokale skøn. Miljøstyrelsen har tidligere gennemgået de af KL indsendte eksempler på dette. Af afgørelserne fremgik det, at nævnet enten stadfæstede kommunens afgørelse, eller at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse skyldtes, at kommunerne ikke havde givet den fornødne begrundelse for, hvorfor der har været grundlag for at afvige fra de vejledende grænseværdier. Begrundelsen skal omfatte en konkret miljømæssig vurdering, der tager hensyn til såvel virksomhedens tekniske og økonomiske muligheder for at dæmpe støjen og den samfundsmæssige nytte af virksomhedens aktiviteter som de omboendes behov for acceptable støjforhold i omgivelserne.

Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at Natur- og Miljøklagenævnet kan acceptere lempede vilkår i forhold til de vejledende støjgrænser, men at den økonomiske og tekniske vurdering er afgørende for vurderingen af den konkrete sag.

Planloven og sammenhængen til Miljøstyrelsens støjvejledninger

Planloven indeholder forbud mod at planlægge for støjfølsom anvendelse på støjbelastede arealer. Bestemmelserne om støjbeskyttelse har til formål at sikre, at der som udgangspunkt ikke udlægges ny bebyggelse, hvor boligerne og borgerne bliver belastet med uacceptabel støj, medmindre boligerne m.m. kan sikres mod støjgener - f.eks. gennem afskærmningsforanstaltninger såsom støjskærm etc. Samtidig medvirker reglerne i planloven til, at eksisterende virksomheders virke ikke begrænses, som følge af byudviklingen, og at konflikter mellem borgere og virksomheder undgås.

Ændringen af planloven i 2007, som muliggjorde en fornyelse af eksisterende støjbelastede boligområder i form af planlægning for nye boliger og blandede byfunktioner blev fulgt op af tillæg til Miljøstyrelsens vejledninger om ekstern støj fra virksomheder og om støj fra jernbaner, og desuden i den ny vejledning om støj fra veje. I vejledningerne blev der fastsat vejledende grænseværdier for støj indendørs i boligerne med åbne vinduer, dvs. til brug for de situationer, hvor der var blevet åbnet mulighed for etablering af boliger på støjbelastede arealer. Forudsætningen om åbne vinduer skyldes hensynet til beboernes mulighed for en naturlig ventilation uden uacceptabel støjbelastning til følge. For udendørs opholdsarealer benyttes de vejledende grænseværdier for virksomheder fra 1984. Ændringerne i planloven medførte ingen ændringer i miljøbeskyttelsesloven.

For en række specifikke brancher og aktiviteter er støjen reguleret ved bekendtgørelse udstedt i medfør af miljøbeskyttelsesloven. Der er således udstedt bekendtgørelser for henholdsvis vindmøller, hurtigfærger, forsvarets øvelsespladser og skyde- og øvelsesterræner, og maskinværksteder. I disse er der fastsat henholdsvis vejledende og bindende grænseværdier for støj (bindende grænseværdier findes i vindmøllebekendtgørelsen), som myndigheden skal anvende eller tage udgangspunkt i. For autoværksteder er der fastsat bindende afstandskrav og ikke grænseværdier for støj.

Regulering af lugt fra virksomheder

Lugtgener fra virksomheder reguleres via vilkår i miljøgodkendelser, dog ved eventuelt § 42-påbud, hvis der er tale om en ikke-godkendelsespligtig virksomhed. Regulering af lugt fra punktkilder sker ved hjælp af lugtgrænseværdier, mens diffuse lugtkilder reguleres via krav til indretning og drift.

Miljøstyrelsens vejledning om lugtgener fra virksomheder indeholder vejledende lugtgrænseværdier for boligområder i form af et interval på 5-10 lugtenheder (LE)/m³. I industriområder og decideret åbne landområder kan lugtgrænseværdien i visse tilfælde lempes med en faktor 2-3. Overholdelse af lugtgrænseværdier skal normalt ske i 1½ meters højde, men hvis mennesker opholder sig i højere bygninger, gælder grænseværdien også i den højde, hvor mennesker kan blive udsat for lugtgener. Dokumentation for overholdelse af Miljøstyrelsens vejledende lugtgrænseværdier sker ved spredningsberegninger ved hjælp af OML-modellen (Operationel Meteorologisk Luftkvalitetsmodel).

Etablering af nye boliger i nærheden af virksomheder og proportionalitetsprincippet i forhold til lugt

Lugtgrænseværdier er immissionsgrænseværdier, som virksomheden skal overholde i boligområder m.v.

Etablering af nye boliger i nærheden af en virksomhed kan, afhængig af beliggenheden i forhold til virksomheden, betyde, enten at virksomheden skal investere i nye eller supplerende renseløsninger og/eller afkast for at overholde lugtgrænseværdien ved de nye boliger, eller at den kan miste sit råderum til at udvide virksomheden.

Ligesom for støj gælder, at en miljøgodkendelse har en retsbeskyttelsesperiode på 8 år, jf. afsnittet Etablering af nye boliger i nærheden af virksomheder og proportionalitetsprincippet i forhold til støj ovenover.

Regulering af støv og anden luftforurening fra virksomheder

Regulering af støv- og anden luftforurening fra punktkilder (immissioner) sker ved hjælp af krav til overholdelse af vejledende grænseværdier (B-værdier), mens diffuse lugtkilder f.eks. fra åbne porte m.v. reguleres via krav til indretning og drift. Støv og anden luftforurening fra virksomheder reguleres via vilkår i miljøgodkendelser, dog ved eventuelt § 42-påbud, hvis der er tale om en ikke-godkendelsespligtig virksomhed, med undtagelse af virksomheder omfattet af maskinværkstedsbekendtgørelsen, som indeholder krav om overholdelse af relevante B-værdier.

Miljøstyrelsens vejledende B-værdier (B-værdi vejledningen) regulerer immissioner af støv og anden luftforurening fra skorstene og afkast. B-værdier (bidragsværdier) er den enkelte virksomheds samlede maksimal tilladelige bidrag til tilstedeværelse af forurenende stof i omgivelserne. B-værdier for støv og anden luftforurening er udendørs grænseværdier, som skal overholdes udenfor virksomhedens skel uanset virksomhedens beliggenhed.

Etablering af nye højere bebyggelser (etageejendomme, kontorer, fabrikslokaler m.v.) i nærheden af en virksomhed kan betyde, enten at virksomheden skal investere i nye eller supplerende renseløsninger og/eller i afkast for at overholde B-værdier i højden for den nye bebyggelse, eller at den mister sit råderum til at udvide virksomheden.

Grænseværdier for støj, lugt, støv og anden luftforurening fra virksomheder

I det følgende redegøres for det faglige grundlag for Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for støj og lugt, støv og anden luftforurening fra virksomheder, som de fremgår af henholdsvis støjvejledningen, lugtvejledningen og B-værdi-vejledningen.

Fagligt grundlag for nuværende lugtgrænseværdier

Lugtgrænseværdierne i den nuværende lugtvejledning fra 1985 blev i sin tid fastsat ud fra Miljøstyrelsens hidtidige praksis i konkrete afgørelser, hvor tilsvarende grænseværdier havde været anvendt og givet acceptable vilkår for virksomhederne og sikret de omkringboende mod væsentlige gener. Desuden viste erfaringer fra ind- og udland, at lugtgrænser på 5-10 LE/m³ i almindelighed giver tilfredsstillende forhold.

Fagligt grundlag for nuværende B-værdier

Miljøstyrelsens vejledende B-værdier for støv og anden luftforurening fremgår af B-værdi-vejledningen. B-værdier har til formål at beskytte befolkningen mod skadelige effekter og gener fra luftforureningen. Derfor fastsættes B-værdier ud fra et generelt ønske om at begrænse luftforurening fra virksomheder og at opnå et højt beskyttelsesniveau - det vil sige, at beskyttelsen både skal omfatte særligt følsomme grupper og tage hensyn til, at der er tale om vedvarende udsættelse. B-værdier skal derfor betragtes som en sikkerhedsgrænse og ikke en faregrænse.

Fagligt grundlag for nuværende støjgrænseværdier

De vejledende grænseværdier for støj, som de fremgår af Miljøstyrelsens vejledning ”Ekstern støj fra virksomheder” fra 1984, er et udtryk for en støjbelastning, som efter Miljøstyrelsens faglige vurdering er miljømæssigt acceptabel. Grænseværdierne er fastsat ud fra en afvejning mellem de virkninger, som støjen har på mennesker, og samfundsøkonomiske hensyn. Typisk vil de vejledende grænseværdier svare til et støjniveau, hvor omkring 10 - 15 % (de mest støjfølsomme) angiver at være stærkt generet af støjen.

Det skal bemærkes, at de vejledende grænseværdier alene er møntet på den enkelte virksomheds bidrag til støjen i omgivelserne, således at den totale støj generelt kan være højere. Der kommer både støj fra andre virksomheder og støj fra andre støjkilder – især fra trafikken.

Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for virksomhedsstøj ligger på linje med de tilsvarende grænseværdier i de lande, vi normalt sammenligner os med, bl.a. Tyskland og Sverige. De ligger også på linje med de seneste anbefalinger fra WHO (Night Noise Guidelines for Europe, 2009), som er baseret på en analyse af forskning inden for støjens påvirkning af søvn og sundhed.

Natur- og Miljøklagenævnet har siden 1984 afgjort adskillige klagesager med udgangspunkt i vejledningen, dvs. at klagenævnet har taget udgangspunkt i, at de vejledende grænseværdier for støj er udtryk for et generelt acceptabelt støjniveau. Vejledningen kan derfor siges at have dannet administrativ praksis. Højesteret har endvidere i en dom (U.2005.34911) stadfæstet, at myndigheden i sin afgørelse om støj fra en virksomhed skal benytte vejledningens områdekategorier, hvor der er fastsat forskellige vejledende støjgrænser afhængigt af områdetypen. De vejledende grænseværdier for virksomhedsstøj er følgende:

- Sommerhusområder og offentligt tilgængelige rekreative områder: 40 dB dag, 35 dB aften/weekend, 35 dB nat
- Boligområder for åben og lav boligbebyggelse: 45 dB dag, 40 dB aften/weekend, 35 dB nat
- Etageboligområder: 50 dB dag, 45 dB aften/weekend, 40 dB nat
- Områder for blandet bolig- og erhvervsbebyggelse, centerområder (bykerne): 55 dB dag, 45 dB aften/weekend, 40 dB nat
- Erhvervs- og industriområder med forbud mod generende virksomheder: 60 dB dag, 60 dB aften/weekend, 60 dB nat
- Erhvervs- og industriområder: 70 dB dag, 70 dB aften/weekend, 70 dB nat

Dag er: mandag-fredag kl. 7-18, lørdag kl. 7-14

Aften/weekend er: mandag-fredag kl. 18-22, lørdag kl. 14-22 og søn- og helligdage kl. 7-22

Nat: alle dage kl. 22-07

Vejledning om støj fra veje og jernbaner

Miljøstyrelsen har også udgivet en vejledning for vejstøj og støj fra jernbaner. Formålet med disse to vejledninger er at inddrage hensynet til beskyttelse mod støj på alle relevante niveauer i planlægningen for på den måde at sikre, at der sker en planlægning, der forebygger og reducerer generne fra vejstøj og togstøj.

De vejledende grænseværdier for vejtrafikstøj er primært til planlægningsbrug og anvendes ved planlægning af nye boligområder langs eksisterende veje, men lægges også til grund, når man skal vurdere støjulemper ved eksisterende boliger langs eksisterende veje.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder ikke hjemmel til, at miljømyndigheder ved påbud eller lignende kan gribe ind over for støj fra vejtrafik eller køreplanlagte jernbaneaktiviteter. Støjulemper fra veje søges i stedet imødegået ved planlægning. Pga. stor efterspørgsel efter nye boliger ved de større byer, udlægger kommunerne imidlertid nye boligområder tæt på større veje, til trods for at boligerne risikerer at blive støjbelastede over de vejledende grænseværdier efter kun få års trafikstigninger.

Ved den vejledende grænseværdi for boligområder på 58 dB er 9 % stærkt generet af støj fra vejtrafik. Hvis støjen er lavere end de vejledende grænseværdier, vil kun en mindre del af befolkningen opleve støjen som generende, og den forventes at have begrænsede helbredseffekter. De vejledende grænseværdier er fastsat i forhold til udendørs støjniveau og skelner ikke mellem de forskellige typer af veje, hvilket følger den internationale praksis på området.

Støjgrænserne er angivet som Lden, der er støjens døgnvægtede årsmiddelværdi. Støjen fra aftenperioden (kl. 19 – 22) tillægges et genetillæg på 5 dB, og støjen i natperioden (kl. 22 – 07) får et genetillæg på 10 dB, inden middelværdien beregnes.

Støjgrænserne for vejstøj er:

- Rekreative områder i det åbne land (sommerhusområder, grønne områder, campingpladser): 53 dB
- Rekreative områder i eller nær byområder (parker, kolonihaver, nyttehaver, turistcampingpladser): 58 dB
- Boligområder (boligbebyggelse, daginstitutioner m.v., udendørs opholdsarealer): 58 dB
- Offentlige formål (hospitaller, uddannelsesinstitutioner, skoler): 58 dB
- Liberale erhverv m.v. (hoteller, kontorer m.v.): 63 dB.

Op mod 723.000 boliger i Danmark er udsat for vejstøj over Miljøstyrelsens vejledende grænseværdi på 58 dB. Heraf er ca. 141.000 boliger stærkt støjbelastet med et støjniveau på 10 dB højere end grænseværdien eller endnu højere (2012-tal). I 2017 gennemføres en ny kortlægning af antallet af støjbelastede boliger. Resultatet forventes offentliggjort i efteråret 2017.

Miljøstyrelsens andre vejledninger om regulering af støj

Miljøstyrelsens har med ophæng i miljøbeskyttelsesloven udarbejdet en række andre bekendtgørelser og vejledninger, der fastsætter rammerne for regulering af støj fra andre aktiviteter, f.eks. støj fra forlystelsesparker, motorsportsbaner, skydebaner, vindmøller, hurtigfærger m.v. Støjvejledningerne og bekendtgørelserne indeholder grænseværdier for støj og definerer, hvordan støjbelastningen skal udtrykkes, men vejledningerne beskriver også samspillet til arealanvendelsen og giver vejledning til myndighedernes godkendelse og tilsyn, herunder målemetoder m.v. Grænseværdierne er - med undtagelse af støjgrænserne for vindmøller og Forsvarets øvelsesområder - vejledende og kan af myndighederne efter en konkret vurdering fraviges i en godkendelse eller i et påbud efter miljøbeskyttelsesloven.

Beskyttelsesniveau for borgerne for forskellige typer af støjbelastning fra virksomheder, veje, jernbaner, lufthavne m.fl.

De vejledende og bindende støjgrænser er et udtryk for en støjbelastning, som Miljøstyrelsen vurderer, er miljømæssigt acceptabel. Idet grænseværdierne tilstræbes at afspejle genevirkningen af støjen, kan grænseværdierne for forskellige støjtyper være meget forskellige, men generelt set svarer grænseværdierne til, at 10-15 % af en normalbefolkning vil opleve en støjbelastning, der svarer til grænseværdien, som stærkt generende, uanset om der er tale om virksomhedsstøj, støj fra veje, lufthavne, jernbaner, m.fl.

For nogle typer af støj – f.eks. fra veje, jernbane og flytrafik - er der lavet større geneundersøgelser af befolkningen, mens der for andre typer af støj - f.eks. støj fra virksomheder - er fastsat vejledende grænseværdier ud fra myndighedernes faglige vurdering og tidligere praksis. Hvad angår støj fra virksomheder er der både administrativ praksis og erfaringer, der viser, at grænseværdierne ligger på et fornuftigt niveau i forhold til genepåvirkningen af befolkningen.

De vejledende og bindende grænseværdier, der er fastsat af Miljøstyrelsen, gælder generelt for det udendørs støjniveau. Det hænger sammen med, at mennesker skal kunne opholde sig indendørs med åbne vinduer og udendørs på deres ejendom uden at blive generet af en uacceptabel støjbelastning. Derudover er det væsentligt lettere at håndhæve udendørs støjgrænser, idet det indendørs støjniveau i høj grad vil afhænge af bygningens konstruktion og tilstand og dermed variere fra bolig til bolig for samme udendørs støjniveau. Desuden vedrører Miljøbeskyttelseslovens indgrebsmuligheder den fra virksomheder udsendte støj, der har en veldefineret sammenhæng med det udendørs støjniveau hos naboer, mens det indendørs støjniveau som nævnt afhænger af boligens konstruktion og tilstand, der ikke bør være afgørende for indgrebsmuligheden over for en konkret virksomhed eller aktivitet.

Når der er fastsat forskellige støjgrænser og støjværdier i de forskellige vejledninger og bekendtgørelser hænger det sammen med, at der anvendes forskellige indikatorer for forskellige støjtyper, der bl.a. afhænger af støjens karakter, der kan være vidt forskellig fra støjkilde til støjkilde. Eksempelvis har støj fra vindmøller en karakteristisk susende lyd, der varierer med vingernes rotation gennem luften og kan forekomme hele døgnet rundt, mens støj fra veje varierer meget i styrke hen over døgnet afhængig af trafikintensiteten.

Nogle virksomheder og skydebaner har meget høje enkeltstående impulser af støj, som vejstøj og vindmøller ikke har. Støj fra nogle containerhavne vil ofte have et højt jævnt niveau af lavfrekvent støj fra de skibe, som ligger til kaj. Dette kan være særligt generende i nattetimerne. Også for hurtigfærger er det især lavfrekvent støj, der har betydning for den oplevede gene, hvorfor der anvendes en særlig indikator for lavfrekvent støj.

Generelt anvendes den indikator, der erfaringsmæssigt giver det bedste billede af den pågældende støjtypes genevirkning. Støjgrænserne for trafikstøj er eksempelvis angivet som støjens døgnvægtede årsmiddelværdi, hvor støj i aften- og natperioder vægtes højere end støjen om dagen. Støj fra virksomheder vurderes derimod som støjens middelværdi over et afgrænset tidsrum (om dagen 8 timer, om aftenen 1 time og om natten ½ time). Hvis støjen indeholder tydeligt hørbare toner eller impulser skal man lægge 5 dB til det ækvivalente støjniveau for at bestemme støjbelastningen. For skydebaner er det alene støjens maksimale impuls niveau, der vurderes, som er en middelværdi over 35 millisekunder.

Den forskelligartede karakter af forskellige typer af støj afspejler sig i, at genevirkningen af forskellige støjtyper ved samme støjniveau kan være meget forskellig. Genevirkningen afhænger derudover også af de omstændigheder under hvilke støjen opleves (herunder baggrundsstøjens styrke) og af en række psykoakustiske faktorer som f.eks. opfattelse af støjens nødvendighed, indflydelse på støjens opståen, forventning om støjfrihed, formodning om sundhedsskadelige effekter m.m.

Beskyttelsesniveauet defineres af størrelsen af en grænseværdi samt den kontekst, som grænseværdien og reguleringen af støjen indgår i, dvs. den eller de situationer som grænseværdierne er gældende for.

Støj og helbredsmæssige konsekvenser

Sammenhængen mellem støj og helbredsmæssige konsekvenser er i særlig grad undersøgt i forhold til trafikstøj, hvorimod støj fra virksomheder – efter Miljøstyrelsens viden - ikke er undersøgt nærmere i Danmark.

Flere danske og udenlandske undersøgelser bekræfter, at trafikstøj påvirker helbredet negativt og medfører omkostninger for samfundet, blandt andet på grund af for tidlig død, tabt livskvalitet og øgede udgifter i sundhedsvæsenet. Hvad angår helbredsmæssige konsekvenser ved trafikstøj har studier påvist at:

- Trafikstøj øger risikoen for blodprop i hjertet. Øges trafikstøjen med 10 dB, øges risikoen for blodprop med 6-8 %
- Trafikstøj øger risikoen for forhøjet blodtryk. Studier viser at øges trafikstøjen md 5 dB, øges risikoen for forhøjet blodtryk med 3 %. Dertil kommer forøget risiko for slagtilfælde
- Trafikstøj ved skoler kan føre til dårligere læseforståelse og hukommelse blandt børn.
- Støjen påvirker muligvis risikoen for andre folkesygdomme som diabetes og visse kræftformer

Det vurderes, at der årligt kan konstateres 330 nye tilfælde af blodprop i hjertet og 600 nye slagtilfælde, som kan tilskrives vejtrafikken. Til sammenligning blev 167 mennesker dræbt i trafikken i 2015.

Det må formodes, at støj fra virksomheder og andre støjkilder som f.eks. lufthavn og togstøj også vil kunne have negative helbredsmæssige konsekvenser, men det er et område, der kræver yderligere forskning.

Verdenssundhedsorganisationen WHO arbejder på en større rapport om helbredskonsekvenser af støj og forventes i april 2017 at komme med retningslinjer/anbefalinger til grænser for støj, formentlig særligt trafikstøj, men ikke industristøj.

2.5. Husdyrgodkendelsesloven

Reguleringen af støj- og lugtgener fra husdyrbrug sker hovedsagelig i forbindelse med, at der søges om etablering, udvidelse eller ændring af husdyrbruget. Reguleringen omfatter bl.a. en række faste afstandskrav. Ved behandlingen af ansøgningen om etablering, udvidelse eller ændring vurderer kommunen omfanget af støj- og lugtgener som følge af det ansøgte, og stiller vilkår i husdyrbrugets miljøgodkendelse med henblik på at begrænse generne.

Kommunerne har desuden mulighed for at give påbud om at nedbringe støj- eller lugtgener fra eksisterende husdyrbrug. I praksis er det dog meget begrænset, hvilke krav det er muligt at stille til eksisterende husdyrbrug, særligt når det drejer sig om lugtgener, fordi der er begrænsede tekniske muligheder for at begrænse lugtemissionen.

Gældende regler og praksis for regulering af støjgener fra husdyrbrug

Begrænsning af støjgener hos naboer er et af de hensyn, som skal varetages ved miljøgodkendelse af husdyrbrug. Efter § 13 i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen (som er udstedt i medfør af husdyrgodkendelsesloven), skal kommunen ved miljøgodkendelse af husdyrbrug således

fastsætte vilkår for husdyrbrugets etablering og drift til bl.a. begrænsning af støjgener for naboerne fra husdyrbrugets anlæg. Ved ”anlæg” forstås driftsbygningerne.

Natur- og Miljøklagenævnet følger en fast praksis, hvorefter kommunen ved behandlingen af ansøgninger om miljøgodkendelse af husdyrbrug skal anvende ”Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1984 om ekstern støj fra virksomheder” ved fastsættelse af vilkår i forhold til at begrænse støjgener fra et husdyrbrug.

Det gælder i øvrigt generelt ved kommunernes fastsættelse af vilkår til at begrænse støjgener fra husdyrbrug, at vilkårene for landbrugsdrift omfatter al støj fra et husdyrbrug, dvs. også støj fra andet end faste, tekniske installationer. Vilkår om støj skal derfor gælde al støj fra landbrugsdrift, men kun støjen fra landbrugsdriften på ejendommens bygningsparcel. Dvs. ikke støj fra f.eks. markdriften.

Fagligt grundlag for reguleringen af støjgener fra husdyrbrug

For redegørelse for det faglige grundlag henvises til afsnittet om miljøbeskyttelsesloven, idet praksis for fastsættelse af støjgrænser for både husdyrbrug og industrivirksomheder stammer fra ”Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1984 om ekstern støj fra virksomheder”.

Gældende regler og praksis for regulering af lugtgener fra husdyrbrug

På området for miljøregulering af husdyrhold reguleres lugtgener dels via faste afstandskrav, dels via beregnede lugtgeneafstande. Sidstnævnte beregnes på baggrund af fastsatte lugtkriterier, standardtal for lugtemission og en fastlagt spredningsmodel for lugt.

Spørgsmålet om regulering af lugtgener fra husdyrbrug var en del af den politiske aftale i 2006, der var grundlag for husdyrgodkendelsesloven, og lugtkriterierne fremgår direkte af lovbemærkningerne (L55), jf. nedenfor under ”Beregne geneafstande”. L55 blev vedtaget af V, DF, KF og RV.

Faste afstandskrav

For dyrehold over en vis størrelse gælder der faste afstandskrav for alle etableringer, udvidelser og ændringer, der må forventes at påvirke miljøet. De faste afstandskrav gælder når dyreholdet er over grænsen for såkaldt ”erhvervmæssigt dyrehold”, hvor der kun skal et ganske lille antal dyr til, som f.eks. 2 køer med kalve eller 30 høns. Som minimum skal der være 50 meter til nabobeboelse m.v. For nogle typer af dyrehold (kødædende pelsdyr, typisk mink, samt hunde) er der fastsat længere afstandskrav (op til 400 meter), fordi disse dyretyper erfaringsmæssigt giver større gener, hovedsageligt i form af enten lugt eller støj. Kommunernes praksis for dispensation fra de faste afstandskrav er forholdsvis restriktiv, ligesom Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er forholdsvis restriktiv.

De faste afstandskrav fremgår af husdyrgodkendelseslovens §§ 6 og 8, §§ 4-7 i bekendtgørelse om erhvervmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v. (husdyrgødningsbekendtgørelsen) og § 3 i bekendtgørelse om pelsdyrfarme m.v. Fra 1. januar 2017 indgår afstandskrav for pelsdyrfarme dog i husdyrgødningsbekendtgørelsen.

Beregne geneafstande

Det er fagligt anerkendt, at lugtemission og -immission kan måles i enheden europæiske lugtenheder, forkortet ”OU” for ”odour units”. I den sammenhæng anviser lovbemærkningerne til L 55, at der ved vurdering af en ansøgning om tilladelse eller godkendelse af et husdyrbrug skal

anvendes følgende grænseværdier for lugtgener: 5 OU pr. m³ i forhold til byzone eller sommerhusområde m.v., 7 OU pr. m³ i forhold til samlet bebyggelse i landzone, der i lokalplan er udlagt til boligformål m.v., og 15 OU pr. m³ i forhold til enkeltboliger. Ud fra oplysningerne i ansøgningen om bl.a. dyr og staldtyper foretages en modelberegning af lugtemission og lugtspredning, og på baggrund af denne ses hvor lang den såkaldte ”geneafstand” er for forskellige typer nabobeboelser m.m.

Lovbemærkningerne til L55 udgør også bindende anvisninger for, at det er fastsat i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3, at lugtgenerne skal beregnes efter både Miljøstyrelsens lugtvejledning og den såkaldte FMK-model fra 2002². Der skal anvendes den beregning, der resulterer i den længste geneafstand i forhold til naboer m.v.

Der skal uanset den anvendte model til at udmåle afstande i forhold til lugtgener beregnes en vægtet gennemsnitsafstand mellem naboer m.v. i forhold til staldanlæggene, som et husdyrbrug oftest vil have flere af. Hvis den herved beregnede geneafstand er større end den faktuelle afstand, skal kommunen give afslag til den ansøgte husdyrproduktion.

Dog gælder det som undtagelse, at kommunen alligevel vil kunne meddele tilladelse eller godkendelse af et husdyrbrug, hvis det kan påvises, at den ansøgte husdyrproduktion vil medføre uændrede eller færre lugtgener end den eksisterende produktion, samtidig med at afstanden til naboer m.v. skal være længere end 50 pct. af den beregnede geneafstand.

Fagligt grundlag for reguleringen af lugtgener fra husdyrbrug

Reguleringen af lugt fra husdyrbrug sker ud fra en afvejning mellem de virkninger, som lugt har på mennesker, og samfundsøkonomiske hensyn. Det indgår herunder i afvejningen, at landbrugsarbejdsplads er ”ude på landet”, og at beboere i landzone derfor må acceptere flere gener fra landbrug end f.eks. beboere i byzone.

Måling og beregning af lugt

Lugtemission og -immission kan måles i ”odour units” (OU). Emissionen måles som antal OU pr. sekund og immissionen, dvs. lugtkoncentration ved f.eks. en nabobeboelse, måles som antal OU pr. m³.

Når der er tale om lugt fra et eksisterende husdyrbrug, vil det kunne lade sig gøre at måle lugtkoncentrationen, men det er langt fra simpelt. Der er dog fortrinsvis brug for at kunne vurdere eventuelle lugtgener allerede inden et husdyrbrug etableres, udvides eller ændres, f.eks. som en del af sagsbehandlingen af ansøgninger om miljøgodkendelse. Til brug for disse vurderinger bruges standardværdier for lugtemission fra de forskellige dyretyper og staldsystemer og en spredningsmodel, som estimerer hvor stor lugtkoncentrationen bliver ved nabobeboelser og byzonegrænser m.m..

Værdierne for emissionen af OU er baseret på særlige lugtforsøg på bedrifter inden for de forskellige driftsgrene (svin, kvæg, mink m.v.), idet standardtallene for lugtemission kommer fra forsøg i Danmark, Nederlandene og Tyskland. Som spredningsmodel anvendes den såkaldte ”OML-model” fra Aarhus Universitet.

² Vejledende retningslinjer for vurdering af lugt og begrænsning af gener fra stalde, FMK, 2. udgave maj 2002

FMK-modellen indgår også i sagsbehandlingen af ansøgninger om miljøgodkendelse, bygger på data, der sammenlignet med Miljøstyrelsens model er forældede. Det var en politisk beslutning i forbindelse med indførelsen af husdyrgodkendelsesloven i 2006, at FMK-modellen fortsat skulle anvendes, hvis geneafstanden beregnet efter denne model var længere end beregnet efter Miljøstyrelsens model, så ingen naboer ville blive stillet ringere ved husdyrgodkendelseslovens ikrafttrædelse.

2.6. Byggeloven

Byggeloven har bl.a. til formål at sikre, at bebyggelse udføres og indrettes således, at den frembyder tilfredsstillende tryghed i brand-, sikkerheds- og sundhedsmæssig henseende. Det fremgår af Byggeloven, at der i bygningsreglementet kan fastsættes regler om udførelse og indretning af bebyggelse med hensyn til varetagelse af disse hensyn.

Bygningsreglementet

Bygningsreglementet regulerer generelt kun inden for den ejendom, hvorpå et byggearbejde gennemføres. En ansøgning om byggetilladelse til et byggeri, en benyttelsesændring eller en ombygning vil således ikke kunne medføre krav til bygninger, som ligger uden for den ejendom, som ansøgningen vedrører.

Der vil ikke med hjemmel i byggeloven kunne stilles skærpede krav til en eksisterende, lovlig opført bygnings støjisolering eller krav om støjreducerende tiltag, hvis der i den eksisterende bygnings nærhed opføres mere støjfølsomme bygninger som f.eks. boliger. Der kan således alene stilles krav til det byggeri, der skal opføres eller ombygges.

Bygningsreglementets bestemmelser vedr. det akustiske indeklima

Bygningsreglementet stiller krav til det akustiske indeklima i bygninger, herunder boliger og lignende bygninger benyttet til overnatning samt andre bygninger end boliger mv.

I kapitel 6.4.1, stk. 1 stiller bygningsreglementet krav til, at bygninger skal planlægges, projekteres, udføres og indrettes, så brugerne sikres tilfredsstillende lydforhold.

For så vidt angår eksterne støjkluder, så regulerer bygningsreglementet i udgangspunktet alene udformningen af bygninger i forhold til støj fra trafik og jernbane samt støj fra bygningens egne udvendige installationer. Bygningsreglementets bestemmelser er således udarbejdet ud fra den forudsætning, at placeringen af bygninger i forhold til deres anvendelse samt støj fra virksomheder reguleres i anden lovgivning, herunder planloven og miljølovgivningen.

Ved kommunernes byggesagsbehandling af ansøgninger om byggetilladelse skal de jf. bygningsreglementets kapitel 1.10 undersøge, om byggeriet er i strid med anden lovgivning, herunder planloven, inden der kan gives byggetilladelse. I praksis betyder det, at kommunen blandt andet skal undersøge, om det ansøgte byggeri er i strid med kommuneplanen eller en lokalplan, hvor der f.eks. kan være krav til byggeriets omfang og udseende, mulige anvendelse og støjniveauer.

For boliger og lignende bygninger stilles der i bygningsreglementets kapitel 6.4.2, stk. 1, krav til, at boliger og lignende bygninger samt deres installationer udformes, så de der opholder sig i bygningerne, ikke generes af lyd fra rum i tilgrænsende bolig- og erhvervsenheder, fra bygningens installationer samt fra nærliggende veje og jernbaner.

Denne bestemmelse skal sikre, at de som opholder sig i bygningen ikke generes af lyd fra bygningens egne installationer, andre bolig- og erhvervsenheder i samme bygning samt fra nærliggende veje og jernbaner. I praksis er dette et samspil af krav til installationers lydniveau, krav til lydisolering mellem bygningens enheder (bolig til bolig og bolig til erhverv) og endeligt krav til lydisolering af klimaskærmen i forhold til trafikstøj og bygningens udvendige installationer. Denne bestemmelse regulerer ikke lydisolering i forhold til støj fra virksomheder på andre ejendomme.

I bygningsreglementet angives der i vejledningsteksten, at funktionskravet anses for opfyldt, når bygningen projekteres efter de grænseværdier, som er angivet i DS 490, Lydklassifikation af boliger. Grænseværdierne i DS 490 er relateret til rum med lukkede vinduer og døre. For så vidt angår støj fra tekniske installationer henvises også til Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier, for opfyldelse af kravet.

Endeligt stilles der bygningsreglementets kapitel 6.4.2., stk. 3, krav til, at tekniske installationer ikke giver et generende støjniveau umiddelbart uden for bygningernes vinduer og på rekreative arealer, herunder altaner, tagterrasser, uderum og lignende.

Hensynene bag bestemmelsen er komfort og sundhed for de personer, der har åbne vinduer eller som opholder sig på en altan eller andre rekreative arealer på eller i forbindelse med bygningen. For nybyggeri regulerer bestemmelsen primært støjniveauet fra bygningens egne installationer. Hvis der er tale om en eksisterende bygning, hvor der f.eks. ansøges om byggetilladelse til opsætning af altaner, er det den umiddelbare vurdering, at denne bestemmelse vil kunne anvendes til at stille betingelser til f.eks. altanens udformning i forhold til bygningens støjmæssige godkendte forhold. En evt. retspraksis på området er dog ikke undersøgt nærmere.

Ændring af den tekniske byggesagsbehandling

Det fremgår af ”Vækst og udvikling i hele Danmark”, at der skal ske en ændring af den tekniske byggesagsbehandling. Af udspillet fremgår følgende:

”Byggesagsbehandlingen af tekniske forhold vedrører blandt andet en bygnings konstruktion, brandforhold, indeklima og energiforbrug. Der gælder de samme tekniske krav til byggeri, uanset hvor i landet der bygges. Alligevel er der stor forskel på, hvordan kommunerne sagsbehandler, eksempelvis med hensyn til hvilke tekniske løsninger der kan godkendes. Dette er en barriere for vækst og produktivitet i byggebranchen. For at understøtte en mere ensartet og effektiv sagsbehandling skal der indføres en certificeringsordning, hvor certificerede virksomheder skal indestå for, at bygningsreglementets regler vedrørende tekniske forhold er overholdt ved det konkrete byggeri. Den tekniske byggesagsbehandling i kommunerne erstattes således af en kvalitetssikring af, om byggeriet lever op til bygningsreglementets regler, der kan udføres som en integreret del af virksomhedernes projektering. Kommunerne skal stadig forestå byggesagsbehandlingen af de bebyggelsesregulerende forhold, der har betydning for lokale forhold. Det gælder fx afstand til naboer og højde på byggeriet.”

Det følger af byggeloven, at kommunernes nuværende forpligtelse i forbindelse med byggesagsbehandlingen bl.a. er at påse, at bygningsreglementets bestemmelser er overholdt. Med en ændring af Byggeloven i april 2016 er der lagt op til, at kommunen på sigt ikke længere skal påse, at de tekniske bestemmelser er overholdt, dvs. krav til indretning, konstruktioner, brand, energi, indeklima og installationer. I forhold til bestemmelserne i bygningsreglementet omkring lydforhold vil det betyde, at kommunen ikke længere skal påse, at projekteringen af bygningens tekniske forhold f.eks. vedrørende lydisolering mv., overholder reglerne i bygningsreglementet.

2.7. Havneloven

Havneloven³ regulerer ikke havne eller virksomheders miljøpåvirkninger. Havneloven fastsætter, at havnearealer skal prioriteres anvendt til erhvervsmæssige aktiviteter. Det fremgår af § 5, stk. 2:

"Havnearealer skal prioriteres anvendt til erhvervsmæssige aktiviteter, der understøtter søtransport, eller til andre aktiviteter, der forudsætter havnenær beliggenhed, inden for rammerne af den valgte organisationsform. Såfremt arealerne ikke kan udlejes til disse aktiviteter, kan havnen udleje arealerne til andre formål."

Bestemmelsen er indsat med seneste revision af loven i 2012 og bygger på en anbefaling fra Havnelovudvalget⁴ om, at en havns ledelse skal prioritere havnearealer anvendt til erhvervsmæssige aktiviteter, der understøtter søtransport af gods, fisk, passagerer m.v. eller andre aktiviteter, der forudsætter havnenær beliggenhed.

Det forudsættes således, at havnearealerne prioriteres anvendt til erhvervsmæssige formål med relation til havnedrift. I prioriteringen bør havnen så vidt muligt finde lejere, der på markedsvilkår kan anvende havnearealerne til de beskrevne formål, eller selv anvende arealerne til de driftsområder, som den enkelte havn er bemyndiget til at varetage.

Bestemmelsen udelukker ikke, at havnen kan udleje arealer til andre formål. Såfremt arealerne ikke kan udlejes til aktiviteter, der forudsætter havnenær beliggenhed, kan arealerne udlejes til andre formål med det formål at give havnen lejeindtægter. Det er således muligt for havnen at udleje arealer eller bygninger til andet end snævert havnerelaterede formål, så længe arealerne ikke er efterspurgt til aktiviteter, der forudsætter søtransport af gods, fisk, passagerer m.v. eller andre aktiviteter, der forudsætter havnenær beliggenhed.

Bestemmelsen ændrer ikke på, at havnen kan vælge at frasælge arealer med henblik på at anvende midlerne herfra til havnerelaterede investeringer. Det kan således være formålstjenligt for havnen og havnens brugere, at havnen kan sælge arealer, der af forskellige årsager ikke længere kan tjene til havnerelaterede formål og bruge midlerne herfra til at udvikle moderne og mere effektive havnearealer.

Havnelovens § 5, stk. 2, ændrer ikke på havnelovens forhold til den kommunale planlægning. Afgrænsningen af havnearealer foregår i den kommunale planlægning, der reguleres efter planloven. Anvendelse af havnearealer skal være i overensstemmelse med anvendelsesbestemmelserne i den kommunale planlægning. Planloven sætter generelt rammerne for, hvordan arealerne i og omkring havne kan planlægges og udvikles af de kommunale planlægningsmyndigheder.

Så længe kommunernes planlægning ikke strider mod planloven eller statslige interesser, er det op til kommunerne at sikre en afbalanceret udvikling på og omkring havnene.

Ændring af kommunens planlægning af et havneareal medfører ikke en handlepligt. Det vil sige, at der ikke er pligt til at realisere planlægningen, og eksisterende lovlig anvendelse kan efter

³ Lovbekendtgørelse nr. 457 af 23. maj 2012.

⁴ Betænkning om havneloven, Havnelovudvalget, maj 2011.

planloven fortsætte. Der kan derimod ikke ændres på aktiviteterne på havnen hvis de er i strid med en gældende lokalplan. Ligesom nye lokalplanpligtige byggerier eller udvidelse skal være i overensstemmelse med kommunens øvrige planlægning. En udvidelse af eksisterende virksomheder og ændringer i deres aktiviteter kan derfor blive forhindret af ny planlægning.

Havne og havneanlæg: Principper for god planlægning

Der er indgået en aftale mellem Naturstyrelsen (nu Erhvervsstyrelsen), Transport- og Bygningsministeriet og KL om principper for god planlægning af havne og havnearealer.

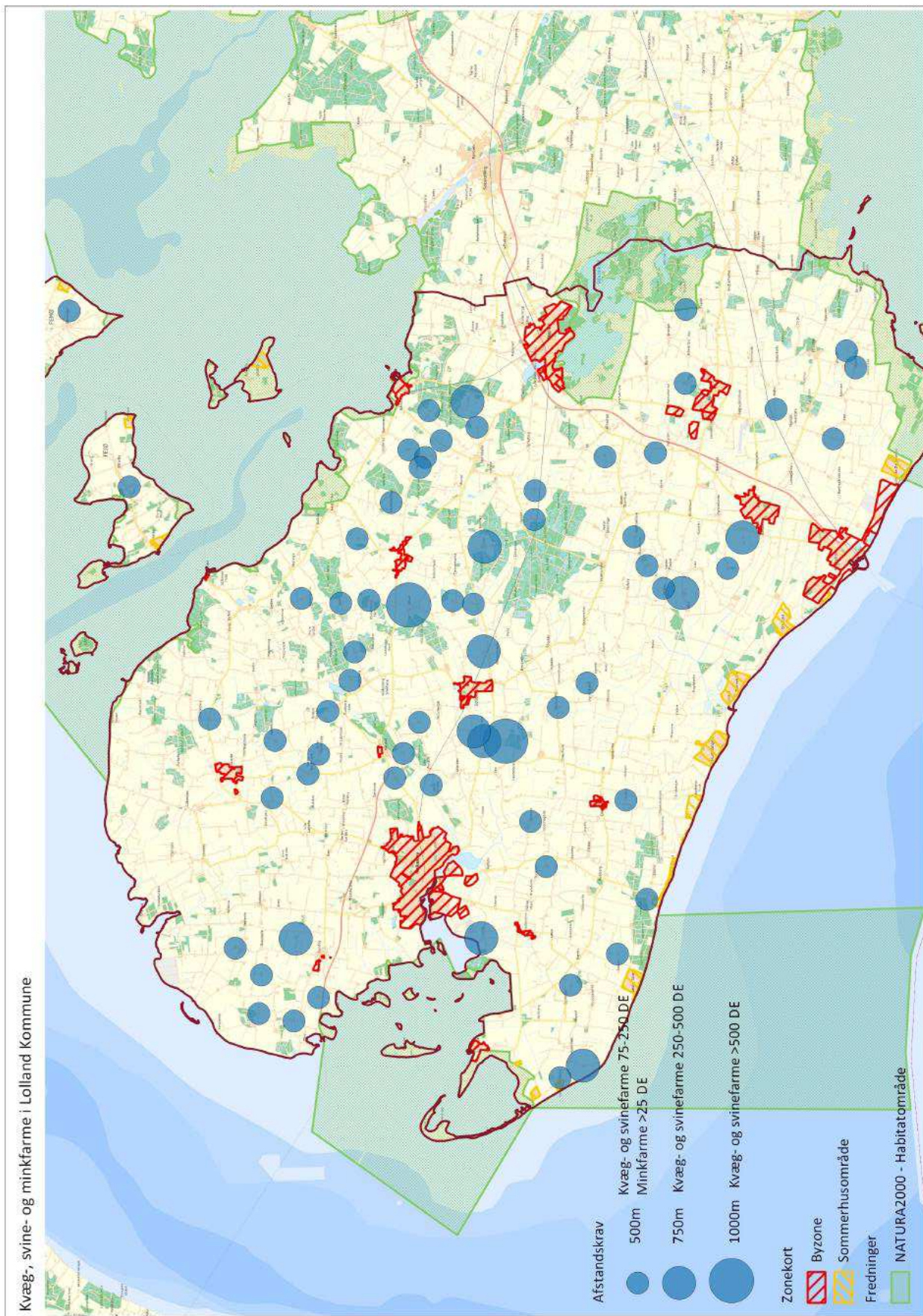
Aftalen skal sikre de bedst mulige betingelser for udviklingen af centrale erhvervshavne som effektive transportknudepunkter og som erhvervsområder for virksomheder.

De statslige interesser i havne knytter sig til et relativt begrænset antal havne, som i kraft af deres placering i infrastrukturen, regionale betydning, godsomsætning, større virksomheder mv. er af central betydning.

Vurderingen af de statslige interesser baserer sig på en række principper, der fremgår af aftalen. I aftalen fremgår også krav til den kommunale planlægning, der er indarbejdet i Oversigt over statslige interesser i kommuneplan 2017. Håndhævelse af de statslige interesser i havnene varetages efter planlovens § 29, som er beskrevet under afsnittet om planloven.

Problemstillingerne og reguleringsmekanismerne for miljøpåvirkninger fra henholdsvis støj og lugt, støv og anden luftforurening fra virksomheder er meget forskellige. Hensynet til støjpåvirkning indgår i dag i planloven. Der er derfor større sammenhæng mellem den gældende miljøregulering af støj og planloven end mellem miljøreguleringen for lugt, støv og anden luftforurening og planloven. Støj, lugt, støv og anden luftforurening opgøres og reguleres efter forskellige vejledninger med forskellige vejledende grænseværdier, som er udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven.

Bilag 3: Kortbilag over husdyrbrug



Kvæg-, svine- og minkfarme i Ringkøbing-Skjerne Kommune

