

15. marts 2021

Sagsnr.: 19/08877 og 19/09391

Klagenr.: 1005275 og 1005639

AFGØRELSE

i klagesag om Vallensbæk Kommunes afgørelse om ikke miljøvurderingspligt for forslag til lokalplan nr. 102 samt endelige vedtagelse af lokalplan nr. 102, Vallensbæk Byhave

Vallensbæk Kommune har den 9. oktober 2019 endeligt vedtaget lokalplan nr. 102, Vallensbæk Byhave. Derudover har kommunen den 21. november 2019 offentliggjort afgørelse om ikke miljøvurderingspligt for lokalplanen.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelserne.

Planklagenævnet ophæver lokalplanen. Det betyder, at lokalplanen ikke længere gælder.

Planklagenævnet afviser at tage stilling til kommunens screeningsafgørelse på grund af uaktualitet. Nævnet ophæver desuden afgørelsen.

Planklagenævnet

Toldboden 2

8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

www.naevneneshus.dk

Indhold

1. Klagen til Planklagenævnet.....	3
2. Sagens oplysninger.....	3
2.1. Området.....	3
2.2. Forløbet før vedtagelsen af lokalplanen	3
2.3. Vedtagelsen af planforslaget/planforslagene	4
2.4. Den vedtagne lokalplan.....	4
2.5. Kommuneplanen for området.....	7
2.5.1. Kommuneplan 2016	7
2.5.2. Kommuneplantillæg nr. 6 til kommuneplan 2016	8
2.6. Klagen og bemærkningerne hertil	8
2.6.1. Korrespondance i klagesagen.....	8
2.6.2. Støjfølsom anvendelse.....	8
2.6.3. Klagepunkter som ikke er behandlet.....	12
3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse	13
3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse	13
3.2. Krav i forhold til støjgener	13
3.2.1. Generelt om planlovens § 15 a.....	13
3.2.2. Grænseværdier for trafikstøj	14
3.2.3. Planklagenævnets forståelse af lokalplanens bestemmelser om støj	15
3.2.4. Byomdannelse	16
3.2.5. Transformationsområde	17
3.2.6. Isolering mod støj af ny boligbebyggelse	17
3.2.7. Betydningen af den brede fortolkning af planlovens § 15, stk. 2, nr. 13.....	18
3.2.8. Planklagenævnets vurdering af lokalplanen.....	18
3.2.9. Mulighed for etablering af dobbeltfacader.....	19
3.3. Miljøscreeningen.....	19
3.4. Planklagenævnets afgørelse	20
4. Gebyr.....	20

1. Klagen til Planklagenævnet

En gruppe borgere uden for lokalplanområdet klagede den 5. november 2019 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplan.

Derudover har klagerne den 18. december 2019 klaget over kommunens afgørelse om ikke miljøvurderingspligt for forslag til lokalplanen.

Planklagenævnet modtog klagerne henholdsvis den 2. og 19. december 2019 fra kommunen.

Klagerne har navnlig anført, at lokalplanen er i strid med planlovens § 15 a om planlægning for støjfølsom anvendelse på støjbelastede arealer,

Klagerne har herudover anført en række andre klagepunkter vedrørende kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplanen og kommunens afgørelse om ikke-miljøvurderingspligt for forslaget til lokalplan. Nævnet har alene gengivet det klagepunkt, som er behandlet i afgørelsen i afsnit 2.6.2. Under afsnit 2.6.3 er nævnt de øvrige klagepunkter, som ikke er blevet behandlet.

2. Sagens oplysninger

2.1. Området

Sagen vedrører et industriområde, som ligger ved siden af Køge Bugt Motorvejen. I området findes i dag erhvervsvirksomheder, hvoraf flere er under udvikling.

Lokalplanområdet ligger ca. 15 m fra motorvejen. Afstande fra motorvejen til de planlagte byggefelter i lokalplanområdet er ca. 40 m.

Området var tidligere omfattet af lokalplan nr. 90, A5 j – ulige numre.

Lokalplan nr. 90 fastsatte lokalplanrådets anvendelse til boligformål, hvor der desuden var mulighed for anvendelse til kontorformål og kundeorienterede serviceerhverv.

Der var i lokalplan nr. 90 planlagt for afskærmende bebyggelse mod motorvejen, der skulle anvendes til boliger eller kontorerhverv, og som skulle udgøre støjafskærmning mod motorvejen.

Lokalplan nr. 90 blev ikke realiseret.

2.2. Forløbet før vedtagelsen af lokalplanen

Vallensbæk Kommune vedtog den 29. maj 2019 forslag til lokalplan nr. 102, Vallensbæk Byhave.

Lokalplanforslaget var herefter i offentlig høring fra den 4. juni 2019 til den

1. august 2019.

I løbet af høringsperioden modtog kommunen 20 hørings svar, herunder fra klagerne.

2.3. Vedtagelsen af planforslaget/planforslagene

Vallensbæk Kommune vedtog den 9. oktober 2019 endeligt lokalplan nr. 102, Vallensbæk Byhave.

Lokalplanen er offentliggjort den 29. oktober 2019.

2.4. Den vedtagne lokalplan

Af lokalplanens redegørelse, side 6, fremgår:

[...] Området er i kommuneplanen udpeget som byomdannelsesområde ved A1 .

Af lokalplanens redegørelse, side 6, fremgår endvidere vedrørende de eksisterende forhold i lokalplanområdet:

Lokalplanområdet består ved lokalplanens udarbejdelse af et industriområde, som omfatter forskellige virksomheder, hvoraf flere er under afvikling. Anvendelsen har været værksted, lager, affaldssortering, kranudstyr og busservice.

[...]

Lokalplanområdet er støjbelastet af trafikstøj fra Køge Bugt Motorvejen. Der er opført en støjskærm til støjafskærmning fra Køge Bugt Motorvejen umiddelbart vest for lokalplanområdet.

Det fremgår af lokalplanens redegørelse, side 7, at lokalplanens overordnede formål er at give mulighed for en ny bydel med boliger og plejeboliger.

Af lokalplanens redegørelse, side 7-8, fremgår vedrørende disponeringen af området:

Området er disponeret med en etagebebyggelse mellem 3-8 etager og med to tårne i op til 14 etager. De højeste bygninger er placeret langs Køge Bugt Motorvejen og udover, at de medvirker til at afskærme området fra trafikstøj, fremstår de som markører for bydelen. Støjberegninger på det nuværende byggeri og det fremtidige kan ses på figur 4 a+b. Byggeriet skal i overensstemmelse med lokalplanen overholde Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for trafikstøj, herunder grænsen på 58 dB, hvilket skal dokumenteres, inden en endelig byggetilladelse gives.

Lokalplanens redegørelse indeholder herefter to figurer, figur 4a og figur 4b,

der er kortlægninger af støjforholdene i lokalplanområdet henholdsvis ved det eksisterende byggeri og efter opførelsen af det nye byggeri.

Det fremgår af figur 4a, at dele af lokalplanområdet, ved det eksisterende byggeri, er belastet af trafikstøj fra motorvejen på et niveau mellem 68 og 73 Lden (dB(A)), mens der i den resterende del af lokalplanområdet er et støjniveau mellem 63 og 68 Lden (dB(A)).

Det fremgår af figur 4b, at støjniveauet på en stor del af facaderne mod motorvejen på det planlagte vil være mellem 68 og 73 Lden (dB(A)).

Af lokalplanens formålsbestemmelse i § 1 fremgår at lokalplanens formål blandt andet er:

Lokalplanens formål er:

- 1.1 at lokalplanområdet kun anvendes til helårsbolig og parkeringshus,*
 - 1.2 at etablere en støjskærmende bebyggelse mod Køge Bugt Motorvejen,*
 - 1.3 at der etableres etagebebyggelse fra 3-14 etager,*
- [...]

Det fremgår af lokalplanens § 2, at lokalplanområdet opdeles i to delområder, som vist på kortbilag 2.

Af lokalplanens kortbilag 2 fremgår, at delområde I udgør en smal stribe mod motorvejen i hele lokalplanområdets længde, mens delområde II ligger bag ved delområde I.

Det fremgår af lokalplanens § 3.1, at lokalplanområdets anvendelse fastlægges til boliger, herunder private plejeboliger og parkeringshus.

Det fremgår af lokalplanens § 3.5, at delområde I kun må anvendes til færdsel og parkering for delområde II, og at der ikke må bygges inden for delområde I.

Det fremgår af lokalplanens § 3.6, at delområde II kun må anvendes til boliger og plejeboliger med tilhørende fællesfaciliteter.

Af lokalplanens § 6 om bebyggelsens omfang og placering fremgår:

6.6 Før der kan opføres bebyggelse i byggefelterne b og c, skal der være opført bebyggelse i byggefelterne a, der skærmer mod støj fra motorvejen.

[...]

6.10 Der må ikke etableres udendørs opholdsarealer på facader mod Køge Bugt Motorvejen.

Af lokalplanens § 7 om bebyggelsens udformning fremgår:

7.6 Altangange skal fremstå med en lodret inddeling eksempelvis i form af skodder og/eller sammenhængende karnapper, jf. referencefotos.

Mod Køge Bugt Motorvejen skal altangange udføres med glasinddækning.

Af lokalplanens § 10 om støj fremgår:

10.1 Det skal sikres, at Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for trafikstøj er overholdt.

Der henvises til Miljøstyrelsens vejledning nr. 4/2007 'Støj fra veje'.

10.2 Bebyggelse og ubebyggede arealer, herunder primære opholdsarealer, skal placeres, udføres og indrettes således, at beboere og brugere i lokalplanområdet i nødvendigt omfang skærmes mod støj, vibrationer og anden forurening fra vejtrafik.

Mod Køge Bugt Motorvejen skal der etableres specialkonstruerede vinduer for at sikre støjfri udluftning og ventilation.

10.3 Støjniveauer må ikke overskride de nedenfor angivne værdier målt i Lden (dB):

Støjniveau på udendørs opholdsarealer i forbindelse med boliger: maks. 58 (dB) fra vejtrafik.

Indendørs støjniveau i boligers opholdsrum (0,35 m²): maks. 46 fra vejtrafik. Boligers sove- og opholdsrum skal have vinduer, der kan åbnes. Andre rumfunktioner kan sikres luftudskiftning på anden vis.

Indendørs støjniveau i boligers opholdsrum med lukkede vinduer: maks. 33 (dB).

Indendørs støjniveau i lokaler til liberale erhverv og lignende med lukkede vinduer: maks. 38 (dB).

Det indendørs støjniveau med åbne og lukkede vinduer skal opnås ved integration af dæmpende facadeløsninger.

10.4 Af støjmessige hensyn skal bebyggelse i byggefelt A1-A8 med facade mod Køge Bugt Motorvejen udformes, så den enkelte bolig får minimum én side med oplukkelige vinduer, som ikke er påvirket af et støjniveau, der overstiger den vejledende grænseværdi.

Af lokalplanens § 12 om forudsætninger for ibrugtagning af ny bebyggelse fremgår:

Ny bebyggelse må ikke tages i brug før:

[...]

12.2 Det er dokumenteret, at Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for vejtrafikstøj er overholdt,

[...]

2.5 Kommuneplanen for området

2.5.1. Kommuneplan 2016

Kommuneplan 2016 er gældende for Vallensbæk Kommune.

Af kommuneplanens redegørelse fremgår vedrørende byomdannelse:

Byomdannelse

En del af erhvervsområdet ved A1 udlægges fortsat til boligformål med mulighed for at opføre etageboliger og tæt lav byggeri.

Af kommuneplanens hovedstruktur fremgår vedrørende fremtidig byudvikling:

[...]

Der planlægges fortsat for byomdannelse i erhvervsområdet ved A1, hvor den centrale del – A2 på 8 ha – allerede er omdannet fra erhverv til boligområde. Resten af erhvervsområdet er på ca. 1 ha og kan rumme et sted mellem 300 og 400 nye boliger. Byomdannelse giver mulighed for erhverv, der er foreneligt med naboskab til boliger.

Af kommuneplanens hovedstruktur fremgår vedrørende byomdannelse af erhvervsområdet ved A1, som lokalplanområdet ligger i:

Byomdannelse af erhvervsområdet ved A1

I forlængelse af realiseringen af A2, er rammer for resten af lokalplanområde nr. 35 langs A1 udlagt til blandet bolig og erhverv. Det giver mulighed for at lokalplanlægge for anvendelse til miljøfølsom anvendelse som boligbebyggelse, såfremt det kan dokumenteres, at eventuel ekstern støjbelastning fra erhvervsvirksomheder i området er afviklet inden for en 8-årig periode. Da der er allerede er boliger på flere af erhvervsejendommene, overholder de fleste erhverv allerede i dag støjgrænsen.

Den generelle struktur for omdannelse er en lav højde ved villakvarteret og en højere langs A1. Nyt rammeområde langs A3 bliver rækkehus i maks. 2 etager, herefter etageboligbebyggelse i maks. 4 etager, og endelig rammeområde til blandet bolig og erhverv langs A4 og A1. Der er fornyligt vedtaget en ny lokalplan nr. 92 for den nordlige side af A5 j til liberale serviceerhverv og boliger.

Kommuneplanen indeholder ikke retningslinjer eller kommuneplanrammer

for transformationsområder.

2.5.2. Kommuneplantillæg nr. 6 til kommuneplan 2016

Lokalplan nr. 102 er ikke i overensstemmelse med rammerne i kommuneplan 2016. Kommunen vedtog derfor samtidig med lokalplanen kommuneplantillæg nr. 6 til kommuneplan 2016.

Det fremgår af kommuneplantillægget, at lokalplanen ledsages af kommuneplantillægget, da lokalplanen ikke overholdt kommuneplanens gældende rammer for bygningshøjde, maksimalt etageantal og bebyggelsesprocent.

Det fremgår endvidere, at kommuneplantillægget ændrer kommuneplanens rammeområder, så lokalplanens byggeri fremadrettet ligger inden for samme nye rammeområde 3-B112, A5 *j – ulige numre*, og at anvendelsen ændres til boligområde.

Kommuneplantillægget reducerer to eksisterende rammeområder, 3-BE2, *Omdannelse ved A1*, der er udlagt til blandet bolig og erhverv, og 3-G15, *Støjvold A7*, der er udlagt til grønt område.

Af rammebestemmelserne for det nye rammeområde 3-B112 fremgår, at rammeområdets anvendelse er *boligområde*.

Det fremgår ikke af rammebestemmelserne for rammeområde 3-B112, at området er et byomdannelsesområde eller et transformationsområde.

Der fremgår heller ikke i øvrigt noget af kommuneplantillægget vedrørende byomdannelsesområde eller transformationsområde.

2.6. Klagen og bemærkningerne hertil

2.6.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagen af 5. november 2019. Klagerne har uddybet klagen den 28. november 2019, 15. december 2019, 29. december 2019, 8. marts 2020, 15. juli 2020, 17. september 2020 og 15. november 2020. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 2. december 2019, 10. juli 2020 og 10. november 2020. Derudover er en byherre bag planlagt byggeri i lokalplanområdet kommet med bemærkninger den 30. juli 2020. Endvidere er en række ejere af ejendomme i lokalplanområdet samlet kommet med bemærkninger til klagen den 30. oktober 2020.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.6.2. Støjfølsom anvendelse

Klagernes bemærkninger

Klagerne anfører, at lokalplanen er i strid med planlovens § 15 a.

Klagerne henviser til planlovens § 15, stk. 2, nr. 13 og 26, og anfører, at byggeri i første række mod støjilden kun tillades i transformationsområder, hvilket der ikke er tale om.

Klagerne henviser endvidere til planlovens § 15 a, stk. 2, og anfører, at da støjbelastningen kommer fra motorvejen og ikke en ophørende virksomhed, har kommunen ikke sikkerhed for, at støjen ophører. Kommunen har kun sikkerhed for det modsatte, nemlig at støjen ikke ophører.

Klagerne henviser endvidere til, at det fremgår af Miljøstyrelsens vejledning om støj fra veje¹, at der aldrig bør planlægges for boliger og anden støjfølsom anvendelse, hvor støjniveauet på arealet er over 68 dB.

Klagerne anfører, at der ikke er tale om et eksisterende boligområde eller et område for blandede byfunktioner. I lokalplanområdet findes der ikke en eneste bolig, men udelukkende igangværende erhvervsvirksomheder.

Kommunens bemærkninger

Det er kommunens opfattelse, at lokalplanen opfylder planlovens § 15 a.

Kommunen anfører, at lokalplanen sikrer, at de gældende grænseværdier i Miljøstyrelsens vejledning om støj fra veje, overholdes. Når støjniveauet kan overholde bygningsreglementets og Miljøstyrelsens krav til boliger, er det efter kommunens opfattelse muligt at anvende boligbebyggelse til støjafskærmning langs veje.

Planlovens § 15 stk. 2, nr. 26, gælder efter kommunens opfattelse ikke, da der ikke er tale om et eksisterende boligområde eller et område for blandede byfunktioner, men et nyt boligområde.

Kommunen gør desuden gældende, at lokalplanområdet er et byomdannelsesområde og henviser til planlovens § 15 a, stk. 2. Kommunen oplyser, at det forventes, at den skærmende bebyggelse mod motorvejen er opført inden 8 år og dermed kan støjskærme den bagvedliggende bebyggelse. Dermed kan lokalplanen udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, da ejendommen ud mod motorvejen vil fungere som støjværn, og da støjgrænserne skal sikres overholdt indendørs via materialevalg. Lokalplanen overholder efter kommunens opfattelse dermed planlovens intentioner for boliger i nærheden af støjilder som f.eks. en motorvej, hvor støj fra motorvej sidestilles med støj fra produktionsvirksomhed.

Kommunen henviser herudover til planlovens § 15 a, stk. 3, nr. 1-5.

Kommunen henviser desuden til, at planlovens § 15, stk. 2, nr. 13, ikke inde-

¹ Miljøstyrelsens vejledning nr. 4/2007 om støj fra veje.

holder en udtømmende opregning af afskærmningsforanstaltninger. Kommunen mener endvidere ikke, at det er korrekt, at bebyggelse i første række mod støjilden kun er en mulighed i transformationsområder.

Kommunen bemærker endvidere, at lokalplanområdet i den forudgående lokalplan nr. 90 allerede var udlagt til støjfølsom anvendelse, og at denne lokalplan også gav mulighed for, at den støjafskærmende bebyggelse kun var boliger.

Kommunen gør generelt opmærksom på, at byudviklingen i omegnskommunerne til København, der er gennemskårede af støjende færdselsårer, er baseret på et princip om, at bebyggelse tættest på støjilden er af et sådan omfang, at det skærmer for den bagvedliggende bebyggelse, og at det med fysisk indretning og materialevalg sikrer, at grænsen for indendørs støj overholdes. Kommunen anmoder om, at kommunen også har den mulighed, som ses anvendt i utallige kommuner, ligesom bebyggelse som støjafskærmning er anvendt flere steder i kommunen. Konsekvensen for byplanlægning langs udfaldsveje og motorveje i hovedstadsområdet vil være, at der ikke kan planlægges for boliger i nærheden af hovedstadsområdet i nærheden af motorvejene.

Bygherrens bemærkninger

En bygherre bag planlagt byggeri i lokalplanområdet har indsendt bemærkninger til sagen i form af en støjanalyse samt et følgebrev til støjanalysen udarbejdet af et rådgivende ingeniørfirma på foranledning af bygherren.

Det fremgår af følgebrevet, at udgangspunktet for bygherren er overholdelse af den vejledende støjgrænse på 58 dB på alle facader og opholdsarealer.

Det fremgår, at det via de støjtekniske beregninger er belyst, at tekniske løsninger, eksempelvis dobbeltfacader (skin-facader), lydabsorberende grønne facader og intelligent udnyttelse af bygningernes geometri og afskærmning ved terræn og tagflader kan sikre overholdelse af Miljøstyrelsens vejledende støjgrænse.

Det fremgår endvidere af følgebrevet, at indretningen af boliger, ved anvendelse af dobbeltfacader, kan ske stort set uden hensyn til støjbelastning, og at udluftning og åbne vinduer bag dobbeltfacaderne sker med støjpåvirkninger under 58 dB. Disse betingelser vil fremgå af byggeansøgningen og kan eventuelt forankres i et tillæg til lokalplanen.

Afslutningsvis fremgår det af følgeskrivelsen, at bygherren vil efterleve projektets lokalplan, bygningsreglementets støjkrav og Miljøstyrelsens anbefalinger, så der skabes boliger med et sundt indeklima og mulighed for naturlig ventilation samt overholdelse af støjgrænsen på 58 dB på alle facader og udendørs opholdsrum.

Af støjanalysen, med titlen *Tiltagskatalog for støjafdæmpning Vallensbæk Byhave*, fremgår, at analysen adresserer to støjmæssige udfordringer, som er relevante at forholde sig til i forbindelse med opførelse af nye bydele og boligområder i hovedstadsområdet.

Det fremgår at den første problemstilling er *generel imødegåelse af gældende støjgrænser*.

Det fremgår herom, at foreløbige støjberegninger, som på flere parametre er skærpet i forhold til lokalplanens støjberegninger viser, at bygherren med nogle konkrete tiltag kan overholde gældende støjværdier, både hvad angår inde- og ude-opholdsarealer.

Det fremgår at den anden problemstilling er *Imødegåelse af konkret støjbelastning på facade mod motorvej*.

Det fremgår herom, at bygherren har til hensigt at udføre dobbeltfacader i form af inddækket svalegang/adkomstvej langs motorvejen.

Støjanalysen indeholder herudover opstilling af en række mulige støjdempende tiltag, herunder dobbeltfacader på facader langs motorvejen, samt beregning af hvert tiltags effekt.

Ejendomsejernes bemærkninger

Ejerne af ejendommene i lokalplanområdet henviser til en afgørelse fra Naturklagenævnet af 4. november 1999² vedrørende planlovens § 15, stk. 2, nr. 13,³ og det dagældende forbud i samlebekendtgørelsen⁴ mod udlæg af støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse i lokalplaner uden fastsættelse af bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger.

Ejerne anfører, at Naturklagenævnet i afgørelsen fastslog en vidtrækkende hjemmel i planlovens § 15, stk. 2, nr. 13, og at nævnet direkte udtalte, med henvisning til den tekniske udvikling efter lokalplanens vedtagelse, at bygherre vælger afskærmningsforanstaltningernes karakter med henblik på at kunne opfylde støjkravene.

Ejerne anfører, at afgørelsen må antages fortsat at have relevans i forhold til fortolkningen af planlovens § 15 a, stk. 1, sammenholdt med planlovens § 15, stk. 2, nr. 13.

Ejerne henviser herefter til indførelsen af planlovens § 15, stk. 2, nr. 26,⁵ ifølge hvilken, der i en lokalplan kan optages bestemmelser om isolering mod

² Gengivet i KfE 2000.135.

³ På tidspunktet for Naturklagenævnets afgørelse planlovens § 15, stk. 2, nr. 12.

⁴ Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse nr. 847 af 30. september 1994 om supplerende regler i medfør af lov om planlægning (samlebekendtgørelse).

⁵ På tidspunktet for indførelsen af bestemmelsen planlovens § 15, stk. 2, nr. 21.

støj af ny boligbebyggelse i eksisterende boligområder og områder for blandede byfunktioner, og til bemærkningerne i lovforslaget fra lovændringen, hvor bestemmelsen blev indført.⁶

Ejerne anfører herefter, at det fremgår af lokalplanvejledningen,⁷ afsnit 2.11.2 om afskærmningsforanstaltninger, at der i planlovens § 15, stk. 2, nr. 13, er hjemmel til at stille krav om særlig mur- og vinduestykkelser og/eller isolering af facader for at sikre et acceptabelt indendørs støjniveau i de berørte bygninger.

Ejerne finder, at det anførte i lokalplanvejledningen må anses for overensstemmende med Naturklagenævnets afgørelse.

Ejerne anfører herefter, at da den generelle bestemmelse i planlovens § 15, stk. 2, nr. 13, fortsat er gældende, er sagens centrale spørgsmål, om der forud for ændringen af planloven, hvor § 15, stk. 2, nr. 26, blev indført, kunne vedtages en lokalplan med afsæt i planlovens § 15, stk. 2, nr. 13, svarende til den påklagede lokalplan.

Med henvisning til Naturklagenævnets afgørelse og udtalelserne i lokalplanvejledningen fra 2009, som er efter lovændringen i 2007, kan støjhensynet i en lokalplan håndteres ved at anføre som en ibrugtagingsbestemmelse, at der skal være udført nødvendig støjafskærmning mv. således, at de vejledende grænseværdier er overholdt.

Ejerne anfører, at lovbemærkningerne til ændringen af loven i 2007 ikke forholder sig til Naturklagenævnets afgørelse, KFE 2000.136 NKN, og at den forudsatte retsstilling i lovbemærkningerne næppe kan anses for retvisende.

Forudsætningen for planlovens § 15, stk. 2, nr. 26, som en udvidelse af mulighederne for at planlægge for nye boliger i varigt støjbelastede områder, er en fortolkning af hjemlen i § 15, stk. 2, nr. 13, der ikke kan forenes med Naturklagenævnets afgørelse, og lokalplanvejledningen bekræfter ikke den i lovforarbejderne snævre fortolkning.

Endelig anfører ejerne, at en argumentation, hvor det antages, at der kun i forhold til visse varigt støjbelastede områdetyper kan lokalplanlægges for boliger, har vidtrækkende konsekvenser for lokalplanlægning, især i Hovedstadsområdet, hvor mange gamle erhvervsområder tæt ved motorveje og jernbaneanlæg, er under omdannelse. Endvidere er en række støjbelastede landzoneområder tæt ved trafikale knudepunkter ved at blive inddraget i byzone med henblik på etablering af nye boligområder.

2.6.3. Klagepunkter som ikke er behandlet

Herudover har klagerne anført følgende klagepunkter:

⁶ LF 204 af 28. marts 2007.

⁷ Vejledning om lokalplanlægning, Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen, 2009.

- Tilsidesættelse af planlovens formål ved gennemførelse af en lukket planlægningsproces.
- Varetagelse af private interesser.
- Urigtige og vildledende oplysninger til kommunalbestyrelsen i forbindelse med behandlingen af lokalplanforslaget.
- Manglende redegørelse i lokalplanen.
- At lokalplanområdet er belastet af luftforurening fra motorvejen.
- Manglende offentliggørelse af screeningsafgørelsen.
- At lokalplanen burde have været miljøvurderet.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.⁸

Det er et retligt spørgsmål, om lokalplanen er i overensstemmelse med planlovens § 15 a.

Uenighed i planers indhold eller hensigtsmæssighed er derimod ikke et retligt spørgsmål, som kan efterprøves.

Planklagenævnets prøvelse i den konkrete sag

Klagerne har gjort en række klagepunkter gældende, jf. afsnit 2.6.3.

Planklagenævnet har i forbindelse med sagen alene behandlet klagepunktet vedrørende lokalplanens overensstemmelse med planlovens § 15 a.

I lyset af afgørelsens resultat har nævnet ikke behandlet de øvrige klagepunkter.

I lyset af afgørelsens resultat, har nævnet endvidere ikke fundet grundlag for at behandle klagen over kommunens afgørelse om ikke-miljøvurderingspligt for forslaget til lokalplanen (screeningsafgørelsen).

3.2. Krav i forhold til støjgener

3.2.1. Generelt om planlovens § 15 a

En lokalplan må kun udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis planen kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener, jf. planlovens § 15 a, stk. 1. Dette skal ske med bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger m.v., jf. § 15, stk. 2, nr. 13, 23 og 26.⁹

Reglerne skal forhindre, at der ved lokalplan tillades opført eksempelvis boliger i et område, der er belastet med støj fra erhvervsvirksomheder, vejtrafik

⁸ Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

⁹ På tidspunktet for lokalplanens vedtagelse § 15, stk. 2, nr. 13, 22 og 25.

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

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

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

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

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

Som følge af den brede formulering af § 15, stk. 2, nr. 13, har det hidtil været antaget i praksis, at der ikke kan stilles krav om, at støjhensynet skal varetages på en bestemt måde. Bestemmelser, der på anden vis sikrer tilstrækkeligt lavt støjniveau, og således f.eks. giver muligheder for anvendelse af teknik, der ikke er kendt ved lokalplanens vedtagelse, og som ikke er en afskærmning eller isolering af eksisterende eller ny boligbebyggelse, er derfor ikke i strid med planloven. Det er således i praksis anset for tilstrækkeligt, at lokalplanen indeholder en bestemmelse om, at udnyttelsen af lokalplanområdet kun kan ske under overholdelse af Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier.¹⁰ Kravet skal være udtrykkeligt formuleret som en betingelse for ibrugtagningen.¹¹

Desuden er der fastsat særlige regler i § 15 a, stk. 2, om byomdannelsesområder, og § 15 a, stk. 3, om transformationsområder. Disse er beskrevet nedenfor.

3.2.2. Grænseværdier for trafikstøj

Der er i vejstøjvejledning fastsat en vejledende grænseværdi for vejtrafikstøj for bl.a. boligområder på 58 dB.¹²

Denne grænseværdi skal være overholdt over alt i området – både ved facaderne og på udendørs opholdsarealer.

Vejstøjvejledningen skelner mellem bl.a.:

- 1) Nye områder uden betydende støj

¹⁰ Naturklagenævnets afgørelse af 4. november 1999, gengivet i KfE 2000.135.

¹¹ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 12. februar 2014 i sagen NMK-33-00953. Afgørelsen kan læses på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneneshus.dk/>.

¹² Miljøstyrelsens vejledning nr. 4/2007 om støj fra veje.

- 2) Nye boligområder, hvor der er støj
- 3) Nye boliger i eksisterende boligområder i byområder med meget støj

Af støjvejledningen fremgår følgende i forhold til sidstnævnte kategori:

I eksisterende boligområder og områder for blandede byfunktioner i bymæssig bebyggelse kan der opstå ønske om at forny eller vitalisere boligkvarterer, herunder også i forbindelse med byfornyelse og såkaldt "huludfyldning" i eksisterende karrébebyggelse, selv om grænseværdien på 58 dB på ingen måde kan overholdes. Der kan også i disse særlige situationer planlægges nye, støjisolerede boliger (og tilsvarende støjfølsom anvendelse) under forudsætning af, at det sikres, at

- *Alle udendørs arealer, der anvendes til ophold i umiddelbar tilknytning til boligerne, har et støjniveau lavere end 58 dB. Det samme gælder områder i nærheden af boliger, der overvejende anvendes til færdsel til fods (fx gangstier, men ikke fortove mellem boligen og vejen), og*
- *Udformningen af boligernes facader sker, så der er et støjniveau på højst 46 dB indendørs i sove- og opholdsrum med åbne vinduer (fx med særlig afskærmning uden for vinduet eller særligt isolerende konstruktioner), samt*
- *Boligerne orienteres, så der så vidt muligt er opholds- og soverum mod boligens stille facade og birum mod gaden.*

For boliger o.l., hvor disse hensyn imødekommes, skal det udendørs støjniveau ved facaden ikke sammenholdes med de vejledende grænseværdier.¹³

Anvendelsesområdet for de lempede støjkrav nævnt i vejledningen i forbindelse med planlægning for nye boliger i eksisterende støjbelastede byområder er sammenfaldende med anvendelsesområdet for planlovens § 15, stk. 2, nr. 26.¹⁴

3.2.3. Planklagenævnets forståelse af lokalplanens bestemmelser om støj

Ifølge lokalplanens § 10.1 skal det sikres, at Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for trafikstøj er overholdt, og der er i bestemmelsen henvist til Miljøstyrelsens vejledning fra 2007 om støj fra veje. Endvidere fremgår det af lokalplanens § 12.2, at ny bebyggelse ikke må tages i brug, før det er dokumenteret, at Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for vejtrafikstøj er overholdt.

Af lokalplanens § 10.2 fremgår det, at der mod Køge Bugt Motorvejen skal

¹³ Vejledningens afsnit 2.2.2.

¹⁴ Planklagenævnets afgørelse af 10. august 2020 i sagen 18/05999. Afgørelsen kan læses på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneneshus.dk/>.

etableres specialkonstruerede vinduer for at sikre støjfri udluftning og ventilation.

Af lokalplanens § 10.3 fremgår det endvidere, at det indendørs støjniveau i boligers opholdsrum med lukkede vinduer, ikke må overstige 46 dB. Der er således i lokalplanens § 10.3 henvist til de lempede støjkrav nævnt i vejledningen i forbindelse med planlægning for nye boliger i eksisterende støjbelastede byområder.

Samlet set forstår Planklagenævnet lokalplanens bestemmelser således, at der i lokalplanen er henvist til de lempede støjkrav.

Endvidere finder nævnet, at det fremgår klart af kommunens bemærkninger i klagesagen, at det med lokalplanen er forudsat, at isoleret boligbebyggelse skal fungere som støjafskærmning i forhold til opholdsarealer og øvrig bebyggelse.

3.2.4. Byomdannelse

Det fremgår af lokalplanens redegørelse, at lokalplanområdet er udlagt som byomdannelsesområde.

Kommunen har endvidere, i sine bemærkninger til klagesagen, anført, at området er udlagt som byomdannelsesområde, ligesom kommunen har henvist til planlovens § 15 a, stk. 2, og at den skærmende bebyggelse mod Køge Bugt Motorvejen forventes opført inden 8 år, hvorved den kan støjskærme den bagvedliggende bebyggelse.

Planklagenævnet har derfor vurderet, om forholdet eventuelt kan være omfattet af planlovens § 15 a, stk. 2.

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

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

Efter Planklagenævnets opfattelse vedrører planlovens § 15 a, stk. 2, som

følge af bestemmelsens ordlyd alene områder, som er fastlagt som byomdannelsesområder, jf. planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 5, det vil sige områder, der er belastet af støj fra miljøbelastende erhvervsformål, havneformål eller lignende aktiviteter. Overgangsordningen for støj er alene rettet mod de virksomheder, som kan komme i klemme i forbindelse med byomdannelse. For trafikstøjen gælder planlovens almindelige regler fortsat.¹⁵

Allerede af den grund finder § 15 a, stk. 2, ikke anvendelse i den konkrete sag.

3.2.5. Transformationsområde

Kommunen har i sine bemærkninger til klagesagen også henvist til planlovens § 15 a, stk. 3, nr. 1-5, jf. afsnit 2.6.2.

Det følger af planlovens § 15 a, stk. 3, at arealer, der i kommuneplanen er fastlagt som et transformationsområde, kan udlægge arealer, som er belastet af støj fra eksisterende produktionsvirksomheder til boligformål, hvis en række nærmere specificerede krav er overholdt. Bestemmelsen gælder for arealer, som ligger i første række mod produktionsvirksomhederne.

Lokalplanområdet er ikke i kommuneplanen udlagt som et transformationsområde, og Planklagenævnet finder derfor allerede af den grund ikke, at bestemmelsen i planlovens § 15 a, stk. 3, er relevant i denne sag.

Nævnet bemærker endvidere, at det fremgår af bestemmelsen, at den omhandler arealer belastet af støj fra produktionsvirksomheder, ikke vejstøj. Bestemmelsen havde således heller ikke været relevant, såfremt området havde været fastlagt som et transformationsområde.

3.2.6. Isolering mod støj af ny boligbebyggelse

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

Lokalplanområdet er ikke udlagt til blandede byfunktioner, idet det alene er udlagt til boliger.¹⁶

¹⁵ Vejledning om ekstern støj i byomdannelsesområder, Miljøstyrelsen, 2003, afsnit 4.3.

¹⁶ Med hensyn til forståelsen af begrebet "blandede byfunktioner" henvises til Planklagenævnets afgørelse af 23. september 2020 i sagsnr. 20/03225, navnlig afsnit 3.3.7 og 3.3.8. Afgørelsen er tilgængelig på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneneshus.dk/>.

Planklagenævnet forstår ordlyden af og forarbejderne til bestemmelsen på den måde, at der skal være tale om et faktisk, eksisterende boligkvarter, hvor man ønsker at forny eller fortætte den eksisterende boligbebyggelse på grund af en attraktiv bymæssig beliggenhed. Det har således ikke betydning, at der tidligere har været planlagt for boliger i området.

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

Planklagenævnet har herved lagt vægt på, at der efter lokalplanen skal etableres boliger på et område, hvor der i dag findes erhvervsvirksomheder.

3.2.7. Betydningen af den brede fortolkning af planlovens § 15, stk. 2, nr. 13

Som nævnt er det i praksis accepteret, at en kommune efter omstændighederne kan opfylde planlovens § 15 a, stk. 1, ved i en lokalplan alene at henvise til, at de gældende grænseværdier for støj skal være opfyldt.

Planklagenævnet er dog af den opfattelse, at der som udgangspunkt skal henvises til Miljøstyrelsens generelle støjgrænseværdier. Hvis en kommune i stedet henviser til eller tager udgangspunkt i de lempede støjgrænseværdier, som Miljøstyrelsen har fastlagt for henholdsvis virksomhedsstøj og vejstøj, i forbindelse med planlægning for nye boliger i eksisterende støjbelastede byområder eller områder for blandede byfunktioner, som forudsætter, at der etableres foranstaltninger, som er reguleret af planlovens § 15, stk. 2, nr. 26, skal der være tale om et område, som er omfattet af denne bestemmelse.

Planklagenævnet finder således, at lovgiver har gjort op med, i hvilke situationer de foranstaltninger, der er omfattet af § 15, stk. 2, nr. 26, må benyttes for at forebygge støjgener for beboere mv. Hvis en lokalplan fastsætter eller forudsætter, at disse foranstaltninger anvendes i et videre omfang, vil det indebære en omgåelse af planlovens bestemmelser om disse typer af foranstaltninger.

Det kan således ikke antages, at de særlige foranstaltninger, som er omtalt i § 15, stk. 2, nr. 26, også ville kunne iværksættes efter § 15, stk. 2, nr. 13, da bestemmelsen i nr. 26 i så fald ville være overflødig. Planklagenævnet lægger til grund, at dette ikke er tilfældet, uanset hvordan lovgiver måtte have opfattet nævnspraksis i forhold til planlovens § 15, stk. 2, nr. 13.

3.2.8. Planklagenævnets vurdering af lokalplanen

Lokalplanområdet er som nævnt ovenfor ikke omfattet af planlovens § 15 a, stk. 2 eller 3.

I den konkrete sag er det i lokalplanen forudsat, at hensynet til at forebygge støjgener skal varetages ved anvendelse af de i planlovens § 15, stk. 2, nr. 26, nævnte foranstaltninger og overholdelse af de lempede støjkrav i Miljøstyrel-

sens vejledning om vejstøj, jf. afsnit 3.2.3. Det fremgår herunder af lokalplanens § 10.2, at der mod Køge Bugt Motorvejen skal etableres specialkonstruerede vinduer for at sikre støjfri udluftning og ventilation.

Planklagenævnet finder endvidere ikke, som anført i afsnit 3.2.6, at der er tale om et eksisterende boligområde, og der er heller ikke tale om et område med blandede byfunktioner. Forholdet er således ikke omfattet af planlovens § 15, stk. 2, nr. 26.

Planklagenævnet finder på den baggrund ikke, at lokalplanen er i overensstemmelse med planlovens § 15 a, stk. 1, idet lokalplanen alene sikrer overholdelse af de lempede støjkrav nævnt i Miljøstyrelsens vejledning i en situation, der ikke er omfattet af planlovens § 15, stk. 2, nr. 26.

3.2.9. Mulighed for etablering af dobbeltfacader

Det er under klagesagen foreslået, at der etableres dobbeltfacader (skin-facader).

Denne mulighed er imidlertid ikke omtalt i lokalplanen. Planklagenævnet har derfor ikke fundet anledning til i denne afgørelse at tage stilling til, hvorvidt en lokalplan for boligbebyggelse på den pågældende placering, der indeholder bestemmelser om anvendelse af dobbeltfacader til sikring mod støjgener, vil være i overensstemmelse med planlovens § 15 a, stk. 1, herunder om en sådan dobbeltfacade må anses for en afskærmningsforanstaltning mv. omfattet af planlovens § 15, stk. 2, nr. 13, eller en støjisolering af boligbebyggelse omfattet af planlovens § 15, stk. 2, nr. 26.

En sådan vurdering må i givet fald foretages i forbindelse med en konkret lokalplan, der eventuelt foreskriver en sådan løsning.

Planklagenævnet har således alene taget stilling til den påklagede lokalplans overensstemmelse med planlovens § 15 a, stk. 1.

3.3. Miljøscreeningen

Planklagenævnet finder det i den konkrete sag ikke uaktuelt at tage stilling til klagen over kommunens miljøscreening. Dette skyldes, at såfremt kommunen vælger at vedtage lokalplanen igen, vil der under alle omstændigheder skulle foretages tilpasninger, således at planen er i overensstemmelse med planlovens § 15 a, hvilket vil medføre ændringer i forhold til vurderingen af støjpåvirkningen i området. Dette er en ændret forudsætning i forhold til den påklagede lokalplan, og der vil således med stor sandsynlighed skulle ske en fornyet miljøscreening.

Af samme grund finder Planklagenævnet, at screeningsafgørelsen må ophæves.

Planklagenævnet bemærker i øvrigt, at en screeningsafgørelse skal offentliggøres *før* den endelige vedtagelse af en lokalplan, f.eks. på det tidspunkt, hvor lokalplanforslaget vedtages.

3.4. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver lokalplan nr. 102, Vallensbæk Byhave, som er endeligt vedtaget af Vallensbæk Kommune den 9. oktober 2019.

Planklagenævnet ophæver desuden Vallensbæk Kommunes screeningsafgørelse, offentliggjort den 21. november 2019, i forhold til den ophævede lokalplan.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.¹⁷ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Afgørelsen er truffet af A6 på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet.

4. Gebyr

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalerens NemKonto inden for ca. en måned.

¹⁷ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.