



## Opførelse af kulfyret varmekærk uden udarbejdelse af lokalplan

FOB nr. 83.178

*Ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at kritisere en afgørelse fra planstyrelsen, hvorefter opførelsen af et kulfyret varmekærk med en 63 m høj skorsten i et i det væsentlige ubebygget område i udkanten af Assens (Fyn) ikke udløste lokalplanpligt efter kommuneplanlovens § 16, stk. 3. Området havde i en årække i den overordnede planlægning været forudsat anvendt til erhvervsformål.*

*Udtalt, at det dog efter min opfattelse ville have været bedst stemmende med kommuneplanlovens intentioner, om der forud for opførelsen af varmekærket var tilvejebragt en mere detaljeret planlægning for hele området, som varmekærket var placeret i.*

*(J. nr. 1983-991-142).*

A klagede over en afgørelse fra planstyrelsen, hvorefter opførelsen af et kulfyret varmekærk på Stejlebjergvej i Assens ikke krævede lokalplan efter kommuneplanlovens § 16, stk. 3.

A gjorde under sagen gældende, at opførelse af varmekærket forudsatte tilvejebringelse af en lokalplan i henhold til kommuneplanlovens § 16, stk. 3. Bestemmelsen indeholder følgende:

»En lokalplan skal ... tilvejebringes, før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder ...«

I planstyrelsens afgørelse var der om varmekærkets størrelsesforhold anført følgende:

»... det projekterede varmekærk har et bebygget areal på ca. 1.200 m<sup>2</sup> og en bygningshøjde, som varierer fra 10,5 (6,5) m til ca. 12,5 m på grund af skrånende terræn.

Skorstenshøjden er ... 63 m.«

Det fremgik af de i sagen foreliggende oversigtskort, der var udarbejdet af Assens kommunes tekniske forvaltning i december 1980, at varmekærket var placeret i et område i den sydlige udkant af Assens by, der mod nord blev afgrænset af Sdr. Ringvej/Fåborgvej og mod syd og sydøst af godsjernbanen til Tommerup. Afstanden mellem værkets grund og jernbanen og mellem værkets grund og ringvejen/Fåborgvej var ca. 300 m eller derover. Stejlebjergvej fører fra ringvejen i syd-østlig retning ind i området. Varmekærkets grund lå umiddelbart syd for Stejlebjergvej. På nabogrunden i retning mod ringvejen lå

fabrikken Genfiber A/S, hvis bygninger var placeret ca. 100 m fra varmeværkets grund. Der fandtes ingen anden bebyggelse i nærheden af grunden, som i øvrigt var omgivet af marker og ubebyggede arealer. På den nordlige side af ringvejen fandtes i en afstand af ca. 300 m fra varmeværket dels en armaturfabrik, dels A's elektronikvirksomhed.

Det område, som varmeværket var placeret i, blev ved Assens kommunes bygningsvedtægt af januar 1974 udlagt til erhvervsbebyggelse.

I februar 1977 godkendte planstyrelsen midlertidige rammer for indholdet af lokalplaner i Assens kommune (§ 15-rammerne, jfr. kommuneplanlovens § 15, stk. 2). Kommunalbestyrelsen fik herved adgang til - inden for de angivne rammer - at gennemføre lokalplaner, uden at planerne skulle godkendes af planstyrelsen. For det område, hvor varmeværket var beliggende (område nr. 14), gjaldt (bl.a.) følgende rammer for indholdet af lokalplanlægningen:

»En lokalplan, der træffer bestemmelser for områderne skal sikre,

a) at områdernes anvendelse fastlægges til produktionserhverv, og at der ikke åbnes mulighed for, at der udover den til de enkelte virksomheder hørende administration m.v. placeres bebyggelse til kontorer og lignende anvendelsesformål,

...

d) at intet punkt af en bygnings ydervæg eller tag hæves mere end 8,5 m over det omgivende terræn, dog kan siloanlæg inden for område 14 opføres med en højde af indtil 55 m,

e) at der ikke i områderne placeres virksomhed, som kan virke generende i forhold til omgivelserne.«

For område 11, som bl.a. omfattede det ubebyggede område umiddelbart nord for Genfiber og varmeværket på den anden side Stejlebjergvej, gjaldt ifølge § 15-rammerne, at områdets anvendelse blev fastlagt til »erhvervsformål, såsom lettere industri, lager- og værkstedsvirksomhed ... og enkelte boliger (bestyrer-, portnerbolig o.lign.) i tilknytning til den pågældende virksomhed«.

Fyns amtsråds udvalg for teknik og miljø godkendte i juli 1983 varmeværkets etablering i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel V om særligt forurenende virksomheder. Godkendelsen blev givet på nærmere angivne vilkår.

Afgørelsen om miljøgodkendelsen af varmeværket blev annonceret i dagspressen, og A klagede til miljøstyrelsen over, at amtsrådet havde godkendt varmeværket i henhold til miljøbeskyttelsesloven. Han gjorde bl.a. gældende, at opførelsen af varmeværket stred mod kommuneplanlovens § 16, stk. 3. Han indsendte sin klage gennem Fyns amtsråd.

Amtsrådets udvalg for teknik og miljø videresendte A's klager til henholdsvis miljøstyrelsen og planstyrelsen. Amtsrådet underrettede endvidere Assens kommune om klagerne.

I skrivelse af 2. september 1983 afgav kommunalbestyrelsen en udtalelse til planstyrelsen i anledning af A's klage over, at der ikke var udarbejdet lokalplan for projektet.

Efter at have fået aktindsigt i sagen fremsatte han skrivelse af 24. september 1983 til planstyrelsen yderligere bemærkninger til sagen.

I skrivelse af 27. september 1983 meddelte planstyrelsen A sin afgørelse vedrørende spørgsmålet om lokalplanpligt.

I A's henvendelser til planstyrelsen og i hans klage til mig gjorde han nærmere gældende, at varmekædet krævede lokalplan efter kommuneplanlovens § 16, stk. 3, da det var et større byggearbejde, »måske det største, eller i alt fald et af de største i byen i årtier«. Endvidere måtte varmekædet også forureningsmæssigt anses for stort, da det medførte en forurening, der var »mere end 150 gange større end den grænse, miljøstyrelsen havde fastlagt for særligt forurenende varmekæder«. I øvrigt stred varmekædets placering i området mod de bestemmelser, der var fastsat i § 15-rammerne, da området kun måtte anvendes til produktionserhverv og ikke til offentlige formål, da bygningshøjden var begrænset til 8,5 m, og da virksomhederne ikke måtte være generende i forhold til omgivelserne.

Det var A's opfattelse, at varmekædet inden for område 14 kunne have været placeret på en mere heldig måde, og at dette kunne være kommet frem under en lokalplanprocedure.

Endelig var det A's opfattelse, at planstyrelsens afgørelse ikke harmonerede med styrelsens hidtidige praksis i sådanne sager. Han henviste særlig til en sag, der er omtalt i »Nyt fra planstyrelsen«, nr. 3/1977, s. 17, hvor planstyrelsen statuerede lokalplanpligt ved ombygning af et kraftværk til kulfyring.

I sin udtalelse af 2. september 1983 til planstyrelsen anførte kommunalbestyrelsen bl.a. følgende:

»...

Kommunalbestyrelsen har ikke fundet anledning til at forlange udarbejdet lokalplan i dette tilfælde, idet projektet opføres i overensstemmelse med tidligere bygningsvedtægt og nugældende § 15-rammer.

Da kommunen endvidere ejer arealet, hvor varmecentralen skal opføres, samt hovedparten af de ubebyggede omliggende industriarealer ... vil kommunen i salgsbetingelser/skødet til fjernvarmen kunne stille evt. yderligere krav, der måtte være nødvendige.

...

Offentligheden har i de forløbne år været holdt underrettet om fjernvarmeselskabets og kommunens planer for ny varmecentral igennem pressen, der i stor udstrækning bl.a. har refereret kommunalbestyrelsens behandling af sagen, ligesom fjernvarmeselskabet i Lokalavisen har indrykket løbende orientering om fjernvarmen ...

Kommunen mener derfor, at der for det pågældende industriområde allerede findes tilstrækkelige regler for udstykning og byggearbejder, ligesom offentligheden må være tilstrækkelig underrettet om projektet.

Der er da også kun indkommet 1 klage.

...«

I sin afgørelse i skrivelsen af 27. september 1983 anførte planstyrelsen bl.a. følgende:

»...

Den afgørelse ..., som De har henvist til i Deres klage, omhandler en ændring af et af Danmarks største (regionale) kraftværker fra oliefyring til kulfyring, og styrelsens afgørelse om lokalplanpligt var i det pågældende tilfælde ikke begrundet i selve ombygningen eller den ændrede fyringsform, men i de meget omfattende ændringer i de eksisterende forhold, som den nye fyringsform medførte. Det var således afgørende for planstyrelsens stillingtagen, at ændringen bl.a. forudsatte inddæmning og opfyldning af et ca. 9 ha stort havområde, som skulle bruges til oplagringsplads for kul i 16-20 m's højde, ligesom der skulle anlægges et over 400 m langt nyt kaj anlæg med portalkraner og andet.

Det pågældende anlægsarbejde havde således et sådant omfang og en sådan karakter, at afgørelsen vedrørende lokalplanpligt ikke kan tages til indtægt for det generelle synspunkt, »at et kulfyret varmeværk falder ind under bestemmelsen« (kommuneplanlovens § 16, stk. 3) endsige, at det omhandlede varmeværk udløser en lokalplanforpligtelse.

I nærværende sag er det styrelsens opfattelse, at det omhandlede varmeværk, der placeres i nærheden af erhvervsbebyggelser af stort set samme omfang og i et område, som i en årrække har været forudsat anvendt til erhvervsformål, ikke er af en sådan størrelse eller bryder så væsentligt med den eksisterende karakter af området, at det forudsætter tilvejebringelse af en lokalplanpligt i henhold til kommuneplanlovens § 16, stk. 3.

For så vidt angår Deres henvisninger til varmeværkets forhold til kommunens § 15 rammer skal planstyrelsen oplyse, at rammerne ikke - som f.eks. de tidligere bygningsvedtægtsbestemmelser - er retsfor skrifter, der kan håndhæves over for den enkelte borger eller forpligter kommunalbestyrelsen i administrationen af de enkelte byggesager. Styrelsen skal i den forbindelse i øvrigt bemærke, at et varmeværk, som det omhandlede, ikke kan anses for »offentligt formål« i sædvanlig forstand, ligesom værket - som er varmeproducerende - efter styrelsens opfattelse naturligt finder plads i et område som det omhandlede.

Med hensyn til Deres bemærkninger om bygningshøjden er planstyrelsen på det foreliggende grundlag af den opfattelse, at både selve varmeværket og den tilhørende, fritstående skorsten overskrider den i kommuneplanlovens § 43, stk. 1, fastsatte maksimalt tilladelige bygningshøjde.

Assens kommunalbestyrelse har i henhold til kommuneplanlovens § 47, stk. 2, jfr. § 47, stk. 5, kompetence til at meddele den til kraftværkets gennemførelse fornødne dispensation fra den generelle højdebestemmelse.

Planstyrelsen kan således ikke imødekomme Deres klage.

...«

I en udtalelse fra Assens byråds udvalg for teknik og miljø, som jeg indhente-  
de i anledning af A's klage, oplyste udvalget, at det i forbindelse med udste-  
delse af byggetilladelse af 30. september 1983 havde meddelt »dispensation  
fra kommuneplanlovens § 43, stk. 1, vedrørende bygningshøjden i medfør af  
kommuneplanlovens § 47, stk. 2«.

I en udtalelse, som jeg modtog fra planstyrelsen, henholdt styrelsen sig til sin  
afgørelse af 27. september 1983.

I skrivelse af 9. december 1983 meddelte miljøstyrelsen A svar på hans klage  
over, at amtsrådets udvalg for teknik og miljø havde godkendt varmekærket i  
henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel V. Miljøstyrelsen skærpede nogle  
af vilkårene i godkendelsen og stadfæstede i øvrigt afgørelsen. A indbragte  
senere miljøstyrelsens afgørelse for miljøankenævnet, som endnu ikke havde  
taget stilling til A's klage, da jeg afsluttede min behandling af sagen.

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Kommuneplanlovens § 16, stk. 3, og de relevante bestemmelser i byg-  
ningsvedtægten fra 1974 og i § 15-rammerne fra 1977 er omtalt ovenfor.

Ifølge kommuneplanlovens § 16, stk. 5, gælder lokalplanpligten efter §  
16, stk. 3, ikke, »når en byplanvedtægt eller reguleringsplan indeholder  
nærmere regler om ... bygge- eller anlægsarbejdet«. For det i sagen  
omhandlede område er det uomtvistet, at der ikke findes sådanne  
»nærmere regler« om bebyggelsen, at lokalplan af denne grund er upå-  
krævet.

Afgørende er således, om opførelsen af varmekærket er et sådant »stør-  
re bygge- eller anlægsarbejde«, at der efter bestemmelsen i § 16, stk. 3,  
kræves udarbejdelse af lokalplan.

Udtrykket »større« er ikke nærmere præciseret i lovens tekst eller forar-  
bejder. Baggrunden herfor er et ønske om at kunne tage hensyn til for-  
skelligartede forhold fra kommune til kommune, således at der bør an-  
lægges en varierende forståelse af ordet »større« under hensyn til stør-  
relsen og karakteren af det lokalsamfund, som berøres af bygge- eller  
anlægsarbejdet.

På baggrund af forarbejderne til bestemmelsen i kommuneplanlovens § 16, stk. 3, og den administrative praksis, der har udviklet sig i tilslutning hertil, må jeg imidlertid lægge til grund, at følgende afgrænsningskriterier anses for afgørende:

Hovedkriteriet for, om der udløses lokalplanpligt, er, om den pågældende foranstaltning fremkalder væsentlige ændringer i det bestående miljø. Det har således betydning, om der er tale om opførelse af ny bebyggelse, der i omfang og art ikke afviger væsentligt fra den bebyggelse, der allerede findes i området, eller om der er tale om opførelse af ny bebyggelse i et blandet område, medmindre byggeriet i sig selv er af beskedent omfang.

Ved bedømmelsen af, om en foranstaltning fremkalder væsentlige ændringer i det bestående miljø, lægges der endvidere vægt på omfanget af foranstaltningerne og disses eventuelle gener for omgivelserne. Et andet moment i afgørelsen af, om der foreligger lokalplanpligt - som naturligvis har en vis sammenhæng med det nævnte hovedkriterium - er, om befolkningen må antages at have en væsentlig interesse i at blive gjort bekendt med den påtænkte foranstaltning og at kunne bedømme konsekvenserne heraf for området som helhed.

Jeg henviser i denne forbindelse til den redegørelse for forarbejderne m.v., som er indeholdt i den sag, der er omtalt i ombudsmandens beretning for 1979, s. 346 ff.

Planstyrelsens trykte praksis på området er bl.a. gengivet i Nyt fra planstyrelsen, nr. 3 og 10 fra henholdsvis oktober 1977 og september 1980 samt den kommenterede kommuneplanlov, 2. udgave 1979, s. 119 ff.

Der findes ikke heri afgørelser om projekter, der éntydigt svarer til projektet i den foreliggende sag. Jeg er således enig med planstyrelsen i, at den afgørelse vedrørende ombygning af et kraftværk til kulfyring, som De har henvist til, ikke kan tillægges væsentlig betydning for afgørelsen i denne sag.

Afgørelsen af, om et bygge- eller anlægsarbejde er lokalplanpligtigt efter kommuneplanlovens § 16, stk. 3, beror som nævnt på en konkret vurdering af, hvorvidt bygge- og anlægsarbejdet fremkalder »væsentlige ændringer i det bestående miljø«. Udfaldet af en sådan vurdering vil selvsagt kunne være behæftet med en betydelig tvivl. Ifølge miljøministeriets cirkulære nr. 39 af 22. februar 1977 om kommuneplanlægning bør kommunalbestyrelserne i tvivlstilfælde vælge at gennemføre lokalplan.

Efter min foreløbige gennemgang af den foreliggende sag, herunder af sagens kortmateriale, måtte jeg umiddelbart være af den opfattelse, at det havde været rigtigst at gennemføre lokalplan i forbindelse med det foreliggende byggeri. Jeg henviser herved til byggeriets størrelse og karakter (kulfyret varmeværk), herunder skorstenshøjden, samt dets placering i et i det væsentlige ubebygget område, som vel er udlagt som erhvervsområde, men for hvis anvendelse der dog ikke foreligger en mere detaljeret planlægning.

Jeg skal herved bemærke, at det i sig selv er uden betydning, om projektet er i overensstemmelse med den overordnede planlægning for området, jfr. herved bl.a. at de såkaldte § 15-rammer netop er rammer for lokalplanlægningen og således forudsætter, at der udarbejdes detailplan, hvis der inden for området skal gennemføres »større« bygge- eller anlægsarbejder.

Da byggeriet dog ikke har en størrelse, der i sig selv kan være afgørende for spørgsmålet om lokalplanpligt, og da afgørelsen som nævnt ovenfor må bero på en konkret vurdering af forholdene på stedet, foretog to af mine medarbejdere den 23. marts 1984 en besigtigelse af området.

Jeg finder herefter ikke at kunne kritisere, at planstyrelsen ved sin bedømmelse af, hvorvidt varmeværket fremkalder væsentlige ændringer i det bestående miljø, tog udgangspunkt i en karakteristik af det bestående miljø som erhvervsområde. Jeg bemærker herved, at der i området navnlig nord for ringvejen findes en del industribebyggelse, medens der kun er få boliger og ingen egentlig boligbebyggelse. Hertil kommer, for så vidt angår størrelsesforholdene, at varmeværkets bygninger ikke fremtræder som »større« i sammenligning med bygningskomplekset på fabrikken Genfiber på den tilstødende grund.

På denne baggrund finder jeg ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at planstyrelsen med den begrundelse, der er anført i skrivelsen af 27. september 1983, gav udtryk for, at det omhandlede byggeri ikke i sig selv kunne antages at udløse lokalplanpligt efter bestemmelsen i kommuneplanlovens § 16, stk. 3. Jeg skal dog ikke undlade at bemærke, at det efter min opfattelse ville have været bedst stemmende med kommuneplanlovens intentioner, om der forud for opførelsen af varmeværket var tilvejebragt en mere detaljeret planlægning for hele det område, som varmeværket er placeret i, jfr. den kommenterede kommuneplanlov, s. 144, øverst.

Det tilføjes, at det i bemærkningerne til det forslag til ændring af bl.a. bestemmelser i kommuneplanloven, som miljøministeren fremsatte for folketinget den 22. februar 1984, er anført, at der agtes iværksat en under-

søgelse af, om reglerne om lokalplanpligten i kommuneplanloven kan præciseres yderligere, »da reglerne i visse tilfælde kan have givet anledning til retlig usikkerhed«, (lovforslag L 78, 1983-84, 2. samling).

På denne baggrund finder jeg ikke anledning til at foretage videre vedrørende Deres klage.

...«