

VEJLEDNING FRA MILJØSTYRELSEN **Nr. 3** 2003

Ekstern støj i byomdannelses- områder

Indhold

FORORD	5
1 INDLEDNING	7
2 PLANLÆGNING I BYOMDANNELSESOMRÅDER	11
2.1 BYOMDANNELSESOMRÅDER – MULIGHEDER OG BARRIERER	11
2.2 UDPEGNING AF BYOMDANNELSESOMRÅDER I KOMMUNEPLANEN	13
2.2.1 <i>Dialog med de berørte virksomheder</i>	14
2.2.2 <i>Områder uegnet til byomdannelse</i>	15
2.2.3 <i>Rækkefølgebestemmelser i kommuneplanen</i>	15
2.2.4 <i>Indgrebsmuligheder efter vedtagelse af kommuneplan</i>	16
2.3 LOKALPLANLÆGNING I BYOMDANNELSESOMRÅDER	17
2.3.1 <i>Redegørelse om støjbelastningen</i>	18
2.3.2 <i>Indgrebsmuligheder efter vedtagelse af lokalplan</i>	19
2.4 RESUMÉ VEDR. PLANLÆGNING FOR BYOMDANNELSESOMRÅDER	20
3 STØJPROBLEMER I BYOMDANNELSESOMRÅDER	23
3.1 GRUNDLÆGGENDE BETRAGTNINGER	23
3.2 STØJFORHOLD I BYOMDANNELSESOMRÅDER	24
3.2.1 <i>Virksomheder i klemme</i>	25
3.3 REGULERING AF VIRKSOMHEDERNES STØJ I OVERGANGSPERIODEN	26
3.4 VEJLEDENDE STØJGRÆNSER I OVERGANGSPERIODEN	27
3.5 FASTSÆTTELSE AF STØJVILKÅR I OVERGANGSPERIODEN	28
3.5.1 <i>Eksempler på støjvilkår</i>	29

4	ANDRE MILJØFORHOLD I BYOMDANNELSESOMRÅDER	33
4.1	STØV OG LUGT	33
4.2	VIBRATIONER OG LAVFREKVENT STØJ	35
4.3	TRAFIKSTØJ	36
5	SUPPLERENDE BEMÆRKNINGER TIL DE VEJLEDENDE STØJGRÆNSER	39
5.1	OMRÅDER TIL OFFENTLIGE FORMÅL	39
5.2	BOLIGER I ERHVERVS- OG INDUSTRIOMRÅDER	41
5.3	ANDRE OMRÅDER I BYER	42

Forord

Et byomdannelsesområde er et område, som er udpeget i en kommuneplan, 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. Byomdannelsesområdet 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.

Der skal der fra de tidligste faser i planlægningen etableres en dialog mellem kommunen og de berørte virksomheder i og i nærheden af byomdannelsesområdet. Den nye og mere støjfølsomme anvendelse kan medføre, at virksomhederne bliver udsat for et pres om at dæmpe støjen. Hvis man behandler støjkonflikterne efter retningslinierne i Miljøstyrelsens vejledning 5/1984 ”Ekstern støj fra virksomheder” (støjvejledningen), vil det i nogle konkrete tilfælde kunne medføre urimelige krav til virksomhederne.

Miljøstyrelsen giver med denne vejledning, som er et supplement til støjvejledningen fra 1984, anvisninger på en hensigtsmæssig håndtering af problemer med støj fra virksomheder i forbindelse med byomdannelse, som kan bidrage til at virksomhederne får en rimelig mulighed for at tilpasse sig de nye betingelser. Formålet med denne vejledning er at give virksomhederne en reel mulighed for at fortsætte med deres nuværende beliggenhed, forudsat de over en begrænset årrække kan reducere støjen tilstrækkeligt.

Her ud over giver denne vejledning nogle supplerende bemærkninger til de vejledende støjgrænser for byområder i støjvejledningen. De supplerende bemærkninger ligger i forlængelse af anvisningerne i Appendix til Miljøstyrelsens vejledning 3/1996 ”Supplement til vejledning om ekstern støj fra virksomheder”.

Vejledningen beskriver de sammenhænge, der er mellem kommune- og lokalplanlægningen og miljøbeskyttelseslovens regler om virksomhedsstøj, og er udarbejdet i samarbejde mellem Miljøministeriets Landsplanafdeling og Miljøstyrelsen.

1 Indledning

Et byomdannelsesområde er ifølge planloven et område, som er udpeget i en kommuneplan, 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. Byomdannelsesområdet 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. Der er typisk tale om arealer, der har været brugt til industri- transport- eller havneformål eller til offentlig anvendelse, fx kaserne. Områderne er ofte centralt placeret og attraktive for byudviklingen.

Ændringen af planloven vil give kommunerne nogle værktøjer, som kan være med til at overvinde barriererne for byomdannelse. Et af værktøjerne er en overgangsordning for støj, som gør det muligt at begynde på omdannelsen på et tidspunkt, hvor der er stadig et støjniveau, der overstiger de vejledende støjgrænser i vejledning 5/1984. Overgangsordningen går ud på, at der kan laves lokalplaner der tillader støjfølsom anvendelse af støjbelastede arealer i byomdannelsesområder, når det kan sikres, at støjbelastningen bringes til ophør inden for en begrænset overgangsperiode. Overgangsperioden må ikke væsentligt overstige 8 år efter det tidspunkt, hvor den endelige lokalplan er offentliggjort. Det skal fremgå af lokalplanens redegørelse, hvordan det sikres, at støjbelastningen bringes til ophør.

Vejledningen her giver anvisninger til brug for redegørelser om at nedbringe støjbelastningen. Både ved udpegning af omdannelsesområdet i kommuneplanen og ved lokalplaner for de konkrete anvendelser af området er der behov for, at planmyndighederne forholder sig til de muligheder og begrænsninger, som de eksisterende virksomheder udgør for planerne om omdannelse. Det er meget vigtigt, at der på et

tidligt tidspunkt etableres en dialog med de berørte virksomheder, for at planerne om omdannelse kan afstemmes med virksomhedernes planer og ønsker. Specielt er det af betydning for en fornuftig planlægning, at virksomhederne får mulighed for at bidrage til vurderingerne af de muligheder, der er for at støjdampe. Oplysningerne i lokalplanredegørelsen om mulighederne for at dampe støjen fra virksomhederne skal så vidt muligt være tilvejebragt i dialog med de berørte virksomheder.

Vejledningen har også anvisninger til brug for miljøsagsbehandlingen. Den beskriver, hvordan der kan meddeles ændrede støjvilkår til de virksomheder, der har en miljøgodkendelse, eller påbud til de øvrige virksomheder. Vejledningen giver anvisninger og eksempler på afgørelser, som i den afgrænsede omdannelsesperiode fastsætter støjvilkår, der er lempede i forhold til de vejledende grænseværdier i støjvejledningen, og som sikrer en trinvis støjdæmpning. Det begrundes at acceptere højere støjniveauer i et stykke tid ud fra den betragtning, at der ved omdannelsen opnås en væsentlig miljøforbedring i byen, og at der i området efter omdannelsesperioden bliver tilfredsstillende støjforhold. Ved at støjen fra virksomhederne bliver dæmpet i omdannelsesområdet, sker der også en reduktion af støjen i resten af byen.

Vejledningen, som udgør et supplement til støjvejledningen, beskriver den nye overgangsordning for støj, og retter sig mod virksomheder, som ligger i eller nær et byomdannelsesområde, og som er årsag til støjbelastning af området.

Nogen gange giver virksomheder i eller op til et byomdannelsesområde også anledning til andre miljøgener end støj. Der kan være tale om lugt- eller støvgener, eller om at de udsender vibrationer eller lavfrekvent støj. Det behandles også i vejledningen, hvordan disse forhold iagttages ved planlægningen og håndteres ved miljøsagsbehandlingen.

Miljøstyrelsen har gennem årene besvaret mange spørgsmål om de vejledende støjgrænser for blandet bolig- og erhvervsbebyggelse og for andre områdetyper i byer. Vejledningens kapitel 5 giver en samlet fremstilling af de vejledende grænseværdier og supplerende betragtninger om byområder, områder til 'offentlig anvendelse', boliger i erhvervs-

områder og lignende. Denne del af vejledningen er ikke begrænset til byomdannelsesområder, men et bredere sigte og er beregnet på at blive udnyttet generelt ved behandling af støjsager.

2 Planlægning i byomdannelse-områder

2.1 BYOMDANNELSESOMRÅDER – MULIGHEDER OG BARRIERER

Byerne står i disse år over for store udfordringer. Der bliver stadig flere husstande, som efterspørger ”bymæssigt” beliggende boliger. Væksterhvervene inden for IT, medie og vidensøkonomi vokser og søger i vid udstrækning til de større byer. Der er derfor behov for attraktivt beliggende arealer i byerne såvel til ikke-miljøbelastende serviceerhverv som til boligformål.

Samtidig betyder strukturændringer inden for erhvervslivet, at virksomheder i ældre erhvervs- og havneområder nedlægges eller flyttes til andre lokaliteter. Mange af disse arealer forfalder, og bygningerne fremstår mere eller mindre tomme. Efterspørgslen på attraktive arealer i byerne betyder, at der er en enestående mulighed for at inddrage disse ofte centralt beliggende arealer i byernes omdannelse.

De ældre erhvervs- og havneområder indeholder ofte markante arkitektoniske og kulturhistoriske værdier. Omdannelsen giver muligheder for at skabe varierede og mangfoldige bydele med en blanding af funktioner – boliger, virksomheder, kulturfaciliteter, rekreative områder o.s.v. – samtidig med, at der kan fastholdes en balance mellem nyt og gammelt.

Det er ikke hensigten med byomdannelse, at alle virksomhederne i området skal lukkes eller flyttes. Ikke mindst hensynet til områdets identitet og historiske særpræg vil medføre ønsker om at bevare nogle af de oprindelige funktioner og virksomheder. Også hensynet til en naturlig byudvikling taler for, at der fortsat er de virksomheder til stede i omdannelsesområdet, som ønsker at blive der, og som kan tilpasse sig den nye arealanvendelse.

En anden udfordring for byerne er det voksende transportarbejde. Her kan en fornyelse af de ældre centralt beliggende erhvervs- og havneområder være med til at begrænse væksten i det samlede transportarbejde, fjerne den tunge trafik fra de centrale byområder og fremme cykling, gang og kollektiv transport.

Omvendt vil en intensiv udnyttelse af disse arealer lokalt kunne øge transportens miljøbelastning. Ud over støjbelastningen fra trafikken vil spørgsmål som luftkvalitet, sikkerhed og utryghed for voksne og børn på gader og pladser være påvirket af, hvilket trafiksystem der vælges og planlægges. Planlægningen af byomdannelsesområder forudsætter således både stor effektivitet og kvalitet af trafiksystemet.

Når der etableres boliger som et led i omdannelsen, medfører det, at området bliver væsentligt mere støjfølsomt end det var tidligere. Der er en naturlig forventning om, at der er ro til hvile og søvn i boligen udenfor sædvanlig arbejdstid. Mange af de moderne virksomheder, som søger til et nyt integreret byområde, har også en forventning om en beliggenhed, hvor der ikke er væsentlige miljøbelastninger i form af støj, støv eller lugt.

Der bliver derfor et øget pres på de virksomheder, der er tilbage i et ældre erhvervs- og havneområde, når det omdannes til et byområde med blandet anvendelse. Virksomhederne har hidtil ligget i områder uden særlige restriktioner på støjen eller andre påvirkninger af det nære miljø. Men med den nye anvendelse vil miljøkravene til virksomhederne uvægerligt blive skærpet. Det udgør en af de største barrierer for omdannelsen, at der skal findes løsninger, som både tilgodeser de tilbageværende virksomheders interesser og sikrer gode miljøforhold i det omdannede område. Løsningen forudsætter blandt andet et fornuftigt samspil mellem de muligheder for planlægning med henblik på støjbeskyttelse, som findes i planloven, og mulighederne for regulering efter miljøbeskyttelsesloven.

Ifølge samlebekendtgørelsen¹ har kommunerne ikke hidtil

¹ Bekendtgørelse om supplerende regler i medfør af lov om planlægning (nr. 428 af 2. juni 1999)

kunnet planlægge for støjfølsom anvendelse i områder, der er støjbelastet, med mindre der i lokalplanen fastsættes bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger m.v. Efter ændringen af planloven og samlebekendtgørelsen pr. 1. juli 2003 kan kommunen nu udpege byomdannelsesområder i kommuneplanen og udlægge dem til støjfølsom anvendelse, herunder udarbejde lokalplan, selv om støjen aktuelt er for høj. Det er en forudsætning, at støjen i lokalplanområdet kan nedbringes til et acceptabelt niveau i løbet af en kortere årrække.

Det indebærer, at der bliver en overgangsperiode, hvor de nye støjfølsomme anvendelser må tolerere et forhøjet støjniiveau, mens de støjende virksomheder nedbringer støjen eller evt. flytter til en anden adresse.

På tilsvarende måde kan nogle typer af virksomheder belastte omgivelserne med lugt eller støv, som vil kunne udgøre en væsentlig belastning af den planlagte nye anvendelse i et byomdannelsesområde. Her er det vigtigt at se på, hvilke muligheder virksomhederne reelt har for at bringe emissionerne til ophør, inden det planlægges detaljeret, hvilke forureningsfølsomme funktioner, der skal være i nærheden af de pågældende virksomheder.

2.2 UDPEGNING AF BYOMDANNELSESOMRÅDER I KOMMUNEPLANEN

Ifølge planloven kan kommunerne udpege særlige byomdannelsesområder i kommuneplanerne. Byomdannelsesområderne skal afgrænses således, at de kun omfatter områder, hvor anvendelsen til miljøbelastende erhvervsformål, havneformål eller lignende aktiviteter i den langt overvejende del af området er ophørt eller under afvikling. Det er således ikke til hinder for fastlæggelsen af et byomdannelsesområde i kommuneplanen, at der stadig er nogle miljøbelastende virksomheder i området. De udpegede byomdannelsesområder kan indeholde en vis boligandel, men kan ikke omfatte områder, som er domineret af boligbebyggelse.

Et byomdannelsesområde skal afgrænses i kommuneplanen eller i et tillæg hertil, og der skal fastlægges rammer for om-

rådet med bestemmelser om den ønskede fremtidige anvendelse og bebyggelsestæthed. Kommunalbestyrelsen har herved i forhold til såvel investorer og fremtidige brugere af området som til de omgivende byområder givet til kende, hvilken karakter området forventes at få. Kommunen vil nu med hjemmel i planlovens § 12, stk. 3 kunne modsætte sig etablering af nye forurenende virksomheder, som kan forøge barriererne for omdannelsen.

I en situation, hvor der foreligger en ældre lokalplan eller byplanvedtægt for området, som tillader forurenende virksomheder, kan § 12, stk. 3 dog ikke benyttes. Situationen er beskrevet i afsnit 2.2.3.

2.2.1 Dialog med de berørte virksomheder

Det er af afgørende betydning for et godt resultat, at der på et tidligt tidspunkt etableres en dialog mellem kommunen og de eksisterende virksomheder i det påtænkte byomdannelsesområde eller op til det. For de kategorier af virksomheder, hvor amtskommunen er tilsynsmyndighed, bør amtet indgå i drøftelserne mellem virksomhed og kommune. Herved kan kommunens planer og ideer med området afstemmes med de udviklingsplaner og ønsker, som virksomhederne har. Virksomheder, som i forvejen føler deres udviklingsmuligheder begrænsede af den omliggende bebyggelse, vil måske ønske at fremskynde en udflytning. Naturligvis kan der ikke på dette tidspunkt gives en detaljeret beskrivelse af, hvordan støjbelastningen fra de enkelte virksomheder vil kunne bringes til ophør, men der bør gennemføres en grundig vurdering af de aktuelle støjforhold, og der bør udarbejdes en generel vurdering som viser, om det er realistisk at dæmpe eller fjerne støjen, og i hvilket tempo, det vil kunne ske. For virksomheder, som giver anledning til luftforurening med støv eller lugt, bør også disse forhold inddrages i vurderingerne.

Det er ikke hensigten med byomdannelsen, at velfungerende virksomheder skal fordrives af boliger.

2.2.2 Områder uegnet til byomdannelse

Det må pointeres, at ikke alle områder er egnede til byomdannelse. Der findes flere typer af virksomheder, herunder fx mange havne- eller transportvirksomheder, hvor det hverken er teknisk eller økonomisk overkommeligt at dæmpe støjen i særlig grad. Som eksempler på sådanne virksomheder kan nævnes kemiske virksomheder, kraftværker, sukkerfabrikker, skibs- og bådeværfter, stålværker og risikovirksomheder.

Hvis der ikke er udsigt til, at støjbelastningen kan fjernes indenfor en begrænset overgangsperiode, kan den nye bestemmelse i planloven ikke anvendes. Ønsker kommunen alligevel at gennemføre omdannelsen, er der alene mulighed for det ved at ekspropriere den pågældende virksomhed, eller ved at lokalplanen fastsætter bestemmelser om støjafskærmning eller om tilstrækkelig afstand til den støjende virksomhed.

Tilsvarende overvejelser kan bruges ved virksomheder, som har en betydelig emission af lugt eller støv, og som ikke har tekniske muligheder for at reducere emissionerne. Eksempelvis er der typisk væsentlige støvemissioner fra korn- og foderstofvirksomheder.

2.2.3 Rækkefølgebestemmelser i kommuneplanen

Med ændringen af planloven i 2003 er det præciseret, at der i kommuneplanen kan fastsættes rækkefølgebestemmelser for byomdannelsen. Kommunalbestyrelsen kan med rækkefølgebestemmelser til en vis grad styre, at udviklingen af nye områder og omdannelsen af ældre byområder samt prioriteringen mellem nye og ældre områder finder sted i en takt, der sikrer en hensigtsmæssig byplanlægning, og som tager hensyn til kommunens og investorernes økonomiske muligheder.

Der vil ofte være tale om større byområder, hvor dele af området fortsat forudsættes anvendt til erhverv, mens andre dele udpeges til byomdannelsesområde og forudsættes anvendt til integreret byområde med såvel ikke miljøbelastende erhverv som boliger, institutioner og rekreative funktioner.

Det vil i disse tilfælde være nødvendigt at tage stilling til ændrede anvendelsesbestemmelser i kommuneplanen for det samlede byområde, så mulighederne for at etablere eller udvide miljøbelastende virksomheder ændres, herunder også i den del, som fortsat skal fungere som erhvervsområde.

Hvis der i forvejen foreligger en lokalplan/byplanvedtægt med andre anvendelsesbestemmelser end de, der fastlægges i kommuneplanen, og som fx tillader lokalisering af miljøbelastende erhverv, kan kommunen ikke modsætte sig etablering af en virksomhed med hjemmel i planlovens § 12, stk. 3. Det kan så blive nødvendigt at nedlægge forbud med hjemmel i planlovens § 14 og tilvejebringe en lokalplan, som ophæver den gældende lokalplan/byplanvedtægt.

Hvis der er tale om et større byomdannelsesområde, bør det overvejes at omdanne området i etaper og at fastlægge en rækkefølge for de enkelte etaper i kommuneplanen.

Opdeling af et større byomdannelsesområde i etaper gennem en rækkefølgeangivelse i kommuneplanen vil give kommunen mulighed for at forholde sig aktivt til, hvor en omdannelse skal igangsættes først, og hvilke områder, der skal komme i næste række.

Udpegning af et større omdannelsesområde suppleret med en inddeling i etaper vil også give virksomhederne i området tidlige signaler om, at kommunen ønsker en udvikling i området, som kan give konsekvenser for virksomhederne. Virksomhederne i de senere etaper vil herved få længere tid til at omstille sig til de ændrede forhold. Det er således fordelagtigt at fastlægge rækkefølgen, så de områder, hvor der er de største problemer med at nedbringe støjen, omdannes i sidste etape.

2.2.4 Indgrebsmuligheder efter vedtagelse af kommuneplan

Det forhold, at byomdannelsesområdet er udpeget i kommuneplanen, bevirker ikke en ændring af vilkårene for virksomhederne i området. Der kan ikke på dette tidspunkt ud

fra miljøbeskyttelsesloven meddeles ændrede støjvilkår i miljøgodkendelsen eller påbud om støjdæmpning til virksomheder, der ikke er godkendelsespligtige med henvisning til, at den planlagte anvendelse af området nu er ændret.

Kommuneplanen gør det alene muligt, at kommunalbestyrelsen kan modsætte sig etablering af nye miljøbelastende virksomheder eller ændret anvendelse, som er i strid med kommuneplanens rammer. Desuden kan det afslås at meddele miljøgodkendelse til en ny virksomhed.

Først når kommuneplanen er fulgt op af en lokalplan, som fastlægger specifikke bestemmelser for anvendelsen, kan den planlagte anvendelse lægges til grund, når der gives ny miljøgodkendelse eller tillæg til miljøgodkendelse til virksomheder i området eller umiddelbart op til det.

2.3 LOKALPLANLÆGNING I BYOMDANNELSESOMRÅDER

Ved ændringen af planloven i 2003 blev samlebekendtgørelsens bestemmelse om støjbeskyttelse flyttet til planloven (§ 15a, stk. 1). Bestemmelsen siger, at en lokalplan kun må udlægge støjbelastede områder til støjfølsom anvendelse, hvis planen med bestemmelser om afskærpningsforanstaltninger kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener.

Samtidig fik planloven en undtagelsesbestemmelse (§ 15a, stk. 2), som kan anvendes inden for byomdannelsesområder, når kommunalbestyrelsen har sikkerhed for, at støjbelastningen er bragt til ophør inden for en periode, som ikke væsentligt overstiger 8 år efter, at den endeligt vedtagne lokalplan er offentliggjort.

Lokalplanens redegørelse skal indeholde oplysninger om, hvordan det sikres, at støjbelastningen bringes til ophør (§ 16, stk. 7). En redegørelse, som forudsætter gennemførelse af støjdæmpende foranstaltninger på eksisterende virksomheder, skal indeholde nærmere oplysninger om grundlaget for vurderingen af de enkelte virksomheder.

Bestemmelsen skal sikre kvaliteten af redegørelsen, og den skal gøre det lettere for virksomhederne og Naturklagenæv-

net at vurdere, om betingelserne for at tilvejebringe lokalplanen er opfyldt. Oplysningerne om virksomhederne skal så vidt muligt tilvejebringes i dialog med virksomhederne. Hvis en virksomhed ikke ønsker at medvirke til en dialog, må kommunen søge at skaffe de nødvendige oplysninger på anden måde.

2.3.1 Redegørelse om støjbelastningen

Lokalplanens redegørelse skal for hver af de virksomheder, som bidrager til støjbelastningen af lokalplanområdet, beskrive hvilke realistiske foranstaltninger, der skal til, for at støjen i løbet af overgangsperioden kommer ned på Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier.

For hver af virksomhederne indledes med en beskrivelse af den nuværende støjbelastning af omdannelsesområdet. Oplysninger om støjbelastningen kan normalt skaffes fra tilsynsmyndigheden, som for nogle typer af virksomheder er amtskommunen. Desuden beskrives, hvordan det sikres at støjbelastningen fra hver af virksomhederne bringes til op-hør.

Der kan for den enkelte virksomhed være tale om følgende elementer, eventuelt i kombination:

1. Oplysninger om de muligheder, der er for at dæmpe støjen tilstrækkeligt. Det kan være nødvendigt med konsulentbistand, når det skal skitseres og vurderes, hvilke muligheder for støjbekæmpelse, der i praksis er til stede for den konkrete virksomhed. Undersøgelsen bør være så konkret, at det beskrives hvilke ændringer af støjvilkår i virksomhedens miljøgodkendelse, der efterfølgende kommer på tale, eller hvilke påbud om støjdæmpning, der bliver nødvendige for at sikre, at støjen dæmpes tilstrækkeligt. Der er ikke hjemmel i planloven eller miljøbeskyttelsesloven til at pålægge virksomheden at undersøge mulighederne for støjdæmpning, som bliver nødvendige som følge af ændret planlægning. Arbejdet skal så vidt muligt udføres i samarbejde med virksomheden, ikke mindst for at virksomheden kan gøre rede for sine planer og ønsker om udviklingen. Som minimum skal virksomheden have lejlighed til at udtale sig om undersøgelsens resultater og konklusion, herunder om de tek-

niske og økonomiske muligheder for at nedbringe støjen i løbet af overgangsperioden, samt i hvilket tempo, det kan ske.

2. Oplysninger om de støjafskærmende foranstaltninger i lokalplanområdet, der er nødvendige for at bringe støjbelastningen ned på de vejledende støjgrænser, eller om den nødvendige afstand mellem den støjende virksomhed og de støjfølsomme bygninger. I den forbindelse kan det inddrages, hvordan bebyggelsens udformning og placeringen af forskellige funktioner kan medvirke til at reducere støjen ved de støjfølsomme funktioner. Det kan i redegørelsen beskrives i hvilken rækkefølge bebyggelsen forventes opført, og hvorledes støjen forudsættes at aftage gennem tiden.
3. Oplysning om, at virksomheden har valgt at nedlægge sine nuværende aktiviteter i området til en bestemt tid.
4. Oplysninger om, hvorvidt kommunen vil ekspropriere virksomheden for at sikre den ønskede udvikling.

Lokalplanen forudsætter således, at der gennemføres en detaljeret analyse af støjforholdene for hver enkelt af de berørte virksomheder og en vurdering af de tekniske og økonomiske muligheder, som virksomheden har for at bekæmpe støjen.

Redegørelsen bør give en samlet beskrivelse af miljøforholdene i omdannelsesområdet. Ud over en beskrivelse af hvordan støjniveauet i løbet af overgangsperioden vil blive reduceret, således at støjbidraget fra hver virksomhed efter periodens udløb er bragt ned på de sædvanlige vejledende grænseværdier, bør den gøre rede for trafikforholdene, herunder trafikstøjen, og for andre miljøforhold, herunder støv og lugt, som kan have betydning for den fremtidige anvendelse.

2.3.2 Indgrebsmuligheder efter vedtagelse af lokalplan

Lokalplanens anvendelsesbestemmelser kan og skal lægges til grund, når der gives ny miljøgodkendelse eller tillæg til miljøgodkendelse til virksomheder i området eller i dets nærhed.

Men vedtagelse af lokalplanen giver ikke i sig selv mulighed for, at der med henvisning til den planlagte anvendelse kan meddeles påbud til støjende virksomheder. Først efter ibrugtagning af boliger eller anden støjfølsom anvendelse kan kommunen (eller amtskommunen) meddele påbud efter miljøbeskyttelsesloven til virksomhederne, herunder revision af vilkårene i en miljøgodkendelse, hvis retsbeskyttelsesperioden er udløbet.

Kommuneplanen og lokalplanen samt dennes redegørelse giver virksomhederne i området informationer om den fremtidige udvikling og om den rækkefølge, udbygningen vil ske i. Virksomhederne kan med fordel lægge disse oplysninger til grund, når de udskifter produktionsudstyr og planlægger ændringer af procedurer og produktionsgange. Hvis støjbekæmpelse indgår som et af hensynene i den almindelige udvikling af produktionen, kan udgifterne hertil holdes på et minimum, og virksomhederne kan sikre sig at være på forkant med udviklingen.

2.4 RESUMÉ VEDR. PLANLÆGNING FOR BYOMDANNELSESOMRÅDER

Skitse-mæssig rækkefølge for kommunernes planlægning og realisering af byomdannelsesområder:

1. Tidligst muligt, inden der er taget endelig beslutning i kommunalbestyrelsen om, at et område ønskes omdannet, indledes kortlægning af problemer med bl.a. støj i området, herunder dialog med virksomhederne (og evt. amtet) om planerne og mulighederne for støjdæmpning.
2. Byomdannelsesområder udpeges i kommuneplanen. Den fremtidige anvendelse og bebyggelsestæthed fastlægges i kommuneplanens rammedel, og det angives, hvilket/hvilke områder, der forudsættes omdannet først. Det bør overvejes, om den ændrede anvendelse i om-dannelsesområdet skal have konsekvenser for anvendelsen af de omkringliggende områder, og i så fald ændres kommuneplanrammerne også her. Kommunalbestyrelsen kan herefter modsætte sig ny miljøbelastende bebyggelse eller ændret anvendelse, som er i strid med

kommuneplanen, hvis der ikke er en lokalplan eller byplanvedtægt for området.

3. Hvis der i byomdannelsesområdet findes ældre lokalplaner/byplanvedtægter, som muliggør miljøbelastende virksomheder, er det nødvendigt at tilvejebringe en lokalplan, som ophæver den gældende plan, for at kunne modsætte sig en sådan ny, miljøbelastende anvendelse.
4. Herefter udarbejdes oplæg til detaljeret lokalplan for byomdannelsesområdet eller en del heraf. I takt med at det bliver klart, hvordan området ønskes udformet, kan der udarbejdes detaljeret redegørelse for, hvordan støjen fra de enkelte virksomheder vil blive dæmpet eller fjernet. Bebyggelsens egen skærmvirkning kan indgå i redegørelsen.
5. Forslag til lokalplan med redegørelse udsendes til høring og vedtages. Lokalplanen vil herefter blive lagt til grund, når der meddeles ny miljøgodkendelse eller tillæg til miljøgodkendelse til virksomheder.
6. Bygge- og anlægsfase, hvor planen realiseres.
7. Ibrugtagning af boliger eller anden støjfølsom anvendelse. Kommunen / amtskommunen kan nu meddele påbud til virksomhederne, herunder revision af vilkårene i en miljøgodkendelse (efter at retsbeskyttelsesperioden er udløbet). Støjvilkårene i overgangsperioden fastsættes efter anvisningerne i kapitel 3 i denne vejledning.

3 Støjproblemer i byomdannelsesområder

3.1 GRUNDLÆGGENDE BETRAGTNINGER

Principielt bør virksomheder overholde de vejledende støjgrænser i støjvejledningen (Miljøstyrelsens vejledning 5/1984 ”Ekstern støj fra virksomheder”). Herved sikres det, at støjbelastningen både sundhedsmæssigt og miljømæssigt er acceptabel. Desuden gælder det generelt, at unødvendig støj skal undgås.

Virksomheder, som står på listen over godkendelsespligtig virksomhed (listevirksomheder), skal have miljøgodkendelse, inden de bliver anlagt eller påbegyndt, jf. miljøbeskyttelsesloven § 33. Hvis en listevirksomhed ændres eller udvides, så forureningen bliver forøget, kræves der også godkendelse af ændringen. Når godkendelsesmyndigheden fastsætter støjvilkår i en miljøgodkendelse, lægger den vægt på den planlagte anvendelse af de tilstødende områder og af områder i nærheden, som vil kunne udsættes for betydende støjbelastning. Støjgrænserne i godkendelsen fastsættes ud fra de vejledende grænseværdier i støjvejledningen.

Det kan dog forekomme, at den faktiske anvendelse af nogle af områderne er mere støjfølsom, og i disse situationer er det den aktuelle anvendelse, der lægges til grund. I de første 8 år efter, at der er meddelt miljøgodkendelse, kan tilsynsmyndigheden som altovervejende hovedregel ikke gribe ind og skærpe godkendelsens vilkår (retsbeskyttelse), jf. miljøbeskyttelsesloven § 41a.

Tilsynsmyndigheden kan meddele påbud om støjdæmpning til virksomheder, der ikke er godkendelsespligtige, hvis de forårsager væsentlige støjulemper, jf. miljøbeskyttelsesloven § 42.

Kommunerne må kun gennem en lokalplan udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis planen med

bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener.

Lokalplaner, der tilvejebringes for arealer, som i kommuneplanen er fastlagt som et byomdannelsesområde, kan dog udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, når kommunalbestyrelsen 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 offentlig. Et støjbelastet areal er et område, hvor støjbelastningen er højere end de relevante vejledende grænseværdier.

3.2 STØJFORHOLD I BYOMDANNELSESOMRÅDER

Byomdannelsesområder udpeges i kommuneplanen og er typisk ældre industriområder, havneområder eller tilsvarende, hvor den oprindelige funktion er mere eller mindre ophørt. Der ligger ofte virksomheder i området, hvis udvikling er præget af beliggenheden i et industriområde eller en havn, og der kan være en støjbelastning på 60 – 70 dB døgnet rundt. I mange tilfælde er virksomhederne desuden årsag til tung trafik igennem byen. Den giver dels i sig selv, dels ved den støj, som kørslen giver anledning til på virksomhedens areal, en væsentlig miljøbelastning.

Flere traditionelle havnevirksomheder, fx både- og skibsværfter og foderstofforretninger, og transportvirksomheder som vognmænd, speditører, godscentraler og tilsvarende kan have støjende aktiviteter på alle tider af døgnet. Der er tale om virksomheder, hvor det kan være ekstremt omkostningskrævende at dæmpe støjen, især hvis støjen kommer fra udendørs aktiviteter over et stort område. Det er vigtigt at være opmærksom på sådanne virksomheder ved planlægningen, da de kan udgøre en væsentlig barriere for udviklingen. Som regel må der sørges for enten at holde tilstrækkelig afstand til planlagte støjfølsomme områder eller at indbygge tilstrækkelige afskærmende foranstaltninger i den planlagte bebyggelse. Som udgangspunkt er området omkring sådanne virksomheder ikke egnet til omdannelse.

Når de oprindelige virksomheder i et industri- eller havneområde lukker, ligger arealerne ofte ubenyttede hen. I nogle

tilfælde flytter virksomheder ind, som tiltrækkes af de lave lejeudgifter. I andre tilfælde påbegyndes en omdannelse med indretning af ældre bygninger eller med nybyggeri til kontor- og serviceerhverv. Nogle af disse virksomheder passer uden videre til den ny anvendelse af omdannelsesområdet, da de ikke belaster med hverken støj eller trafik.

3.2.1 Virksomheder i klemme

Når planlægningen af et område i nærheden af en virksomhed ændres, så der kommer mere støjfølsom anvendelse som fx boliger, vil der komme et øget pres på virksomheden. Virksomheden har tidligere ligget i et erhvervsområde, hvor der ikke har været væsentlige restriktioner af støjen, men konsekvensen af den ny plan er, at der kommer kontorer, boliger eller anden støjfølsom anvendelse i nærheden af virksomheden.

Kontorer og andre bygninger til offentlig eller privat administration er mere støjfølsomme end industri, fordi der skal foregå kommunikation og mentalt arbejde, og det forstyrres eller forhindres af støjen. Boliger er væsentligt mere støjfølsomme, især om aftenen og natten og i weekender, hvor beboerne har brug for hvile, rekreation og søvn.

Derfor må det ud fra den hidtidige erfaring forventes, at hvis ikke der gøres noget ved støjen, vil der opstå klager, når den ny anvendelse begynder eller kort efter. Virksomheden må dels imødesee at blive udsat for krav om støjdemning, dels kunne forudse, at mulighederne for udvikling og vækst med den nuværende placering bliver begrænset.

For de typiske virksomheder, der ligger tilbage i et ældre industri- eller havneområde, er der kun sjældent ofret større opmærksomhed på støjen. Hvis støjen skal nedbringes indenfor en kort frist, vil det ofte være så omkostningskrævende, at det i praksis er udelukket for de pågældende virksomheder. Kan støjdemningen derimod indgå som et naturligt led i de ændringer, udskiftninger og ombygninger, som virksomhederne alligevel foretager, kan støjen ofte reduceres betydeligt over en årrække, uden at virksomheden påføres væsentlige merudgifter.

Derfor skal man være opmærksom på at inddrage virksomhederne i planerne for byomdannelsen på det tidligst mulige tidspunkt. Så får de en efter forholdene rimelig frist til at indrette sig på de ændrede forhold. Samtidig får virksomhederne en reel mulighed for at bidrage til planerne, så omdannelsen kan holde den nødvendige afstand til de virksomheder, der ikke har realistiske muligheder for at dæmpe støjen, eller der kan findes en anden løsning på støjproblemerne. Det er ikke hensigten med byomdannelse, at velfungerende virksomheder skal presses ud.

3.3 REGULERING AF VIRKSOMHEDERNES STØJ I OVERGANGSPERIODEN

Det må forventes, at støjen det første stykke tid er noget højere end Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier (i vejledning 5/1984) i mange omdannelsesområder. Det er imidlertid en forudsætning for planlægningen af området, at støjbelastningen kan blive bragt ned på de vejledende grænseværdier indenfor en periode, som ikke er væsentligt længere end 8 år, regnet fra det tidspunkt, hvor den endeligt vedtagne lokalplan offentliggøres.

I denne periode er det derfor en opgave for miljømyndighederne i samarbejde med virksomhederne i området at sørge for, at støjen bliver dæmpet som forudsat. Overgangsperioden løber fra det tidspunkt, hvor lokalplanen offentliggøres, men der er ikke grundlag for at benytte miljøbeskyttelseslovens regler om indgreb (i § 41, 41a eller 42), før der forekommer en væsentlig forurening, hvilket vil sige, at der er beboere eller brugere i området, der udsættes for en væsentlig støjbelastning. Normalt vil der gå et par år eller mere fra offentliggørelse af lokalplan til ibrugtagning af byggeriet, således at overgangsperioden i praksis vil løbe i ca. 5 år efter, at de første boliger er taget i brug.

Når lokalplanen om byomdannelse er vedtaget, er det de nye anvendelsesbestemmelser, der lægges til grund når der gives ny miljøgodkendelse eller tillæg til miljøgodkendelse til virksomheder i området eller i nærheden af det. For godkendelsespligtige virksomheder med en miljøgodkendelse, som er ældre end lokalplanen, kan der være en større eller

mindre del af retsbeskyttelsesperioden på 8 år tilbage. Hvis fx en virksomhed har fået miljøgodkendelse samtidig med, at lokalplanen blev vedtaget, vil retsbeskyttelsen netop svare til længden på overgangsperioden på 8 år.

Efter at den ny støjfølsomme anvendelse er begyndt, kan myndighederne efter lovens § 41b stk. 1 meddele nye, skærpede støjgrænser i miljøgodkendelsen til listevirksomheder, hvor retsbeskyttelsesperioden er udløbet. Myndighederne kan tilsvarende meddele påbud om støjdæmpning til de virksomheder, der ikke er godkendelsespligtige, efter lovens § 42 stk. 1. Indgrebene er nødvendige for at sikre, at støjbelastningen bringes til ophør, og myndighederne kan foretage disse indgreb, selv om der ikke aktuelt er beboerklager over støj.

I indgrebet fastsættes der støjgrænser for hver enkelt virksomhed ud fra de anvisninger, der gives i næste afsnit, og på grundlag af en konkret vurdering i den enkelte sag. Målsætningen er, at støjbelastningen skal bringes til ophør så hurtigt, som det er praktisk muligt, så der kan sikres acceptable miljøforhold. Det er ofte hensigtsmæssigt at udforme støjgrænserne, så de kan understøtte en handlingsplan om trinvis reduktion af støjen.

3.4 VEJLEDENDE STØJGRÆNSER I OVERGANGSPERIODEN

Når myndighederne foretager indgreb overfor virksomheder, der i overgangsperioden bidrager til støjbelastningen af et byomdannelsesområde, vil Miljøstyrelsen anbefale, at der ved vurderingen af støjniveauet generelt tages udgangspunkt i vejledende støjgrænser, som er lempet i forhold til de sædvanlige vejledende støjgrænser i støjvejledningen.

Miljøstyrelsen anbefaler i denne sammenhæng, at de vejledende grænseværdier lempes med 5 dB i overgangsperioden. Ofte vil den nye anvendelse af omdannelsesområder være en blanding af boliger og erhverv (områdetype 3 i støjvejledningen). For den type områder vil de vejledende støjgrænser i overgangsperioden altså være:

- 60 dB i dagperioden,
- 50 dB i aftenperioden og i weekends, og

- 45 dB i natperioden.

Det kan efter Miljøstyrelsens opfattelse forsvares at benytte de lempede vejledende grænseværdier, fordi der er tale om en begrænset periode, og fordi målet med omdannelsen er, at der sker en væsentlig reduktion af støjen ikke kun i omdannelsesområdet men i byen som helhed. Der vil typisk være tale om, at overgangsperioden er omkring 5 år efter, at den ny, støjfølsomme anvendelse er begyndt.

3.5 FASTSÆTTELSE AF STØJVILKÅR I OVERGANGSPERIODEN

Når miljømyndighederne fastsætter støjvilkår i en afgørelse til en virksomhed, skal de foretage en konkret vurdering af virksomhedens tekniske og økonomiske muligheder for at føre afgørelsen ud i livet. Myndighederne må i den forbindelse vurdere både, hvor alvorlig støjgenen er for virksomhedens naboer, hvor omfattende de nødvendige tekniske tiltag er samt hvor omkostningstunge disse tiltag er, både i sig selv og vurderet i forhold til virksomheden. Disse vurderinger indgår både, når der meddeles påbud til en ikke-godkendelsespligtig virksomhed om at nedbringe støjen, og når der ved påbud meddeles nye støjvilkår i en miljøgodkendelse.

Ud fra de konkrete vurderinger kan der således fastsættes støjvilkår, som i den aktuelle afgørelse er lempet i forhold til de vejledende grænseværdier. Det kan undertiden - især i forbindelse med omdannelse af havneområder - være påkrævet at fastsætte støjvilkår, som i den første periode efter konkret vurdering er lempet med mere end 5 dB i forhold til de vejledende støjgrænser. Der kan ud fra tilsvarende betragtninger undertiden fastsættes en tidsfrist for de sidste trin af støjdemningen af en konkret virksomhed, som er kortere eller længere end den generelle overgangsperiode på 8 år (regnet fra offentliggørelse af lokalplanen). Det er også i denne sammenhæng, de særlige vejledende grænseværdier for omdannelsesområder i overgangsperioden indgår.

I særlige situationer, fx for virksomheder, der ikke er særlig støjende eller hvor det er enkelt at nedbringe støjen, kan det forekomme, at der ikke er tekniske eller økonomiske grunde

til at fravige støjvejledningens sædvanlige grænseværdier, således at støjbelastningen kan bringes til ophør umiddelbart eller efter en kort frist.

Generelt bør myndighedens indgreb have som sit endemål, at virksomhedens støjbelastning bliver reduceret til de vejledende grænseværdier (i støjvejledningen) indenfor overgangsperioden, og bør desuden sikre, at støjniveauet så hurtigt som praktisk muligt bringes ned på forsvarlige værdier.

Opmærksomheden skal særlig rettes imod støjbelastningen af boliger i aften- og natperioden, hvor beboerne har behov for hvile og søvn. Det kan efter Miljøstyrelsens opfattelse kun undtagelsesvis forsvares at meddele afgørelser, hvor støjgrænserne for aften- og natperioden er højere end anført i afsnittet ovenfor.

Afgørelsen kan desuden med fordel have en række af støjgrænser, som træder i kraft successivt. Dette svarer til, at virksomheden udarbejder en handlingsplan for støjbekæmpelse. Ved at støjdæmpningen kan udføres trinvis, får virksomheden mulighed for at lade støjbekæmpelsen indgå som en del af virksomhedens almindelige fornyelse af produktionsudstyret og øvrige tilpasning af produktionen, hvorved udgifterne til støjdæmpning reduceres. Ved en trinvis støjdæmpning afkortes desuden den periode, hvor støjniveauet er højt.

I sin vurdering af virksomhedens tekniske og økonomiske muligheder for at nedbringe støjen samt af, i hvilken takt det skal ske, kan myndighederne tage udgangspunkt i lokalplanens redegørelse. Det er dog de aktuelle forhold, der er afgørende i miljø sagen, og derfor er det afgørende, at virksomhedens vurdering af mulighederne for støjdæmpning indhentes.

3.5.1 Eksempler på støjvilkår

Et typisk eksempel på støjvilkår er, at virksomheden indenfor en kort frist skal reducere støjen til et niveau, der svarer til de vejledende grænseværdier + 5 dB, jf. afsnit 3.4. Indenfor en periode på op til 5 år skal støjen reduceres yderligere til et niveau, som svarer til de vejledende støjgrænser i støj-

vejledningen. Overgangsperioden på 8 år regnet fra offentliggørelse af lokalplanen betyder i praksis, at der går omkring 5 år fra naboerne er flyttet ind til overgangsperioden er udløbet.

Der gives her en række supplerende eksempler, som viser hvordan tilsynsmyndigheden i konkrete afgørelser kan inddrage lokale hensyn eller forhold for den aktuelle virksomhed i sin afgørelse. Eksemplerne bortset fra eksempel 6 beskriver indgreb overfor en ikke-listevirksomhed, men kunne lige så godt have handlet om revision af støjvilkårene for en godkendelsespligtig virksomhed.

Eksempel 1.

En virksomhed har et produktionsudstyr, som støjer mere end 5 dB over de vejledende grænseværdier for den nye arealanvendelse. Udstyret kan ikke dæmpes, men virksomheden har planer om at udskifte det med et moderne, støjsvagt anlæg indenfor 5 år. Den får et påbud om at nedbringe støjen til de vejledende grænseværdier indenfor 5 år. Kommunen bør tilstræbe, at udskiftningen sker så hurtigt, som det er teknisk og økonomisk muligt for virksomheden, især hvis der sker en væsentlig støjbelastning af boliger om aftenen og natten.

Eksempel 2.

En virksomhed har ventilatorer og andet udstyr på taget, og det støjer i døgndrift. Den får et påbud om indenfor et halvt år at bringe støjbelastningen ned til højst 6 dB over de vejledende grænseværdier (46 dB om natten), hvilket kan opnås for begrænsede midler ved at der stilles en midlertidig støjskærm op på taget. Yderligere anfører påbuddet, at støjen indenfor 4 år skal bringes helt ned på de vejledende støjgrænser (40 dB om natten). Det er kun muligt ved en større ombygning af ventilationsanlægget, som virksomheden har oplyst at kunne gennemføre indenfor denne frist.

Eksempel 3.

For en virksomhed betyder kørslen med råvarer i de tidlige morgentimer, at støjen i natperioden er væsentligt højere end de vejledende grænser. Bortset herfra er der ikke væsentlig støj. Virksomheden har ikke mulighed for at dæmpe eller afskærme støjen. Derimod er det muligt at ændre

driftstiderne, så det undgås at køre inden kl 07. Kommunen meddeler påbud om, at kørsel udenfor dagperioden skal indstilles indenfor et år.

Eksempel 4.

En stor og oprindeligt meget støjende virksomhed har gennemført omfattende støjdemning, og har herved fået bragt støjen ned til et par dB over de vejledende grænseværdier. Der er ikke realistiske muligheder for, at støjen kan dæmpes yderligere, og kommunen meddeler et påbud, som holder virksomheden fast på det opnåede støjniveau fremover. På den måde accepterer kommunen en overskridelse af de vejledende støjgrænser på 1 – 2 dB.

Eksempel 5.

En virksomhed, som er i vækst, og som støjer mere end 5 dB over de vejledende grænseværdier, har valgt at flytte til en bedre egnet lokalitet i et nærliggende industriområde indenfor 3 år efter at det nye område er taget i brug. Kommunen meddeler påbud om at overholde de vejledende støjgrænser indenfor en periode på 3 år, hvilket i realiteten er et påbud om at flytte til den anførte tid. Kun hvis der sker en uforsvarlig støjbelastning af boliger i aften- og natperioden bør det overvejes at stille yderligere krav om støjdemning indtil virksomheden flytter, fx om støjafskærmning eller forbud mod støjende aktiviteter om aftenen og natten.

Eksempel 6.

En virksomhed, som støjer meget, men ikke kan støjdempe, ligger tæt ved omdannelsesområdet. Støjbeskyttelsen sikres i form af en randbebyggelse, som udnyttes til kontor- og serviceerhverv, der er mindre støjfølsomme end boliger, og som udgør en støjskærm i forhold til boligblokkene. Hvis der er tale om en listevirksomhed, kan den få meddelt nye støjvilkår med de sædvanlige vejledende grænseværdier ved boligerne. Dette er reelt ikke et indgreb overfor virksomhedens nuværende støjbelastning, men det holder virksomheden fast på de aktuelle støjforhold. For en ikke-listevirksomhed kan der først gribes ind, når den begynder at støje endnu mere, og derved bliver årsag til, at de vejledende støjgrænser ikke længere kan overholdes ved boligerne.

4 Andre miljøforhold i byomdannelsesområder

Oftest er det støjen, der er anledning til de væsentligste begrænsninger af arealudnyttelsen af områder, der grænser op til virksomheder. Derfor er hovedvægten lagt på at beskrive støjforholdene i byomdannelsesområder, ligesom planlovens regler alene gælder for støjbelastningen.

For nogle virksomheder giver også andre miljøforhold anledning til væsentlige gener eller ulemper for naboerne, eksempelvis støv eller lugt. Også disse forhold bør inddrages såvel ved planlægningen af byomdannelsesområder som ved den efterfølgende regulering af virksomhedernes forurening.

Det omtales i dette kapitel, hvordan betragtninger svarende til overgangsordningen for støj kan benyttes til at løse problemer med støv eller lugt. Desuden beskrives hvilke overvejelser, der bør lægges til grund for problemer med lavfrekvent støj og vibrationer, ligesom der gives retningslinier for trafikstøj i byomdannelsesområder.

4.1 STØV OG LUGT

Nogle typer af virksomheder kan give anledning til luftforurening med støv eller med lugtende stoffer. Der kan forekomme støv fra fx korn- og foderstofvirksomheder og fra beton- og cementindustri. Lugtgener kan opstå på flere typer af virksomheder, blandt andet fødevarerindustri, herunder fiskeindustri.

Generelt skal luftforureningen fra virksomheder nedbringes, så B-værdierne overholdes alle steder udenfor virksomhedens areal (se Luftvejledningen, Miljøstyrelsens vejledning nr. 2/2001 og B-værdivejledningen, Miljøstyrelsens vejledning nr. 2/2002). B-værdien er en grænseværdi for den enkelte virksomheds bidrag til luftforureningen i omgivelserne.

Den er uafhængig af områdets type, og ændres således ikke ved omdannelse af området op til virksomheden.

I praksis fastsættes der undertiden lempeligere lugtgrænser i industriområder, som det er beskrevet i lugtvejledningen (Miljøstyrelsens vejledning nr. 4/1985 "Begrænsning af lugtgener fra virksomheder"). I disse tilfælde kan det have betydning for virksomheden, hvis der ved omdannelse kommer boliger i nærheden.²

For virksomheder, der udsender ikke sundhedsfarligt støv fra diffuse kilder, kan luftvejledningens retningslinier ikke benyttes. Her fastsættes der ofte vilkår til begrænsning af støvforureningen som eksempelvis: "Der må ikke udenfor virksomhedens areal forekomme støvgener, som tilsynsmyndigheden vurderer er væsentlige." Erfaringsmæssigt er industriområder mindre følsomme overfor støvgener end boliger, og derfor vil en omdannelse, der giver mulighed for boliger, også for disse virksomheder kunne medføre behov for yderligere forureningsbegrænsende foranstaltninger.

Miljøstyrelsen anbefaler, at der i sådanne situationer benyttes en fremgangsmåde tilsvarende den, som er beskrevet om støjforholdene i kapitel 2 og 3 i denne vejledning. Det betyder bl.a.:

- at kommunen meget tidligt i planlægningsforløbet tager kontakt med de berørte virksomheder og drøfter, hvordan kommunens planer og ideer om byomdannelse kan samordnes med virksomhedens fremtidsplaner og ønsker. På samme måde som for støjbelastningen bør kommunen kunne sandsynliggøre, at det er realistisk at bringe lugt- og støvgener til ophør indenfor en begrænset overgangsperiode.
- at det fremgår af lokalplanens redegørelse, hvilke problemer med lugt og støv, der aktuelt er i området, og hvilke konkrete og realistiske foranstaltninger, der er

² For fx korn- og foderstofvirksomheder gælder typisk, at driften ikke må give anledning til lugtgener i omgivelserne, der efter tilsynsmyndighedens skøn er væsentlige. Som væsentlighedskriterie gælder, at virksomhedens B-værdi for lugt ikke må overstige 10 LE/m³ i erhvervs-, industri- og landbrugsområder, og 5 LE/m³ i rene boligområder, jf. Miljøstyrelsens vejledning nr. 4/1991 "Retningslinier for grovvarebranchen"

nødvendige for at sikre, at der ikke er væsentlige gener med lugt og støj efter en begrænset årrække.

- at der efter, at den ny anvendelse af omdannelsesområdet er begyndt, tages initiativer til påbud om begrænsning af lugt- eller støvgenerne til de aktuelle virksomheder (eller ændring af miljøgodkendelsens vilkår).

Det må afgøres i den enkelte sag efter vurdering af de konkrete forhold, hvor lang en overgangsperiode, der skal gælde for de enkelte virksomheder. Især for lugt bør overgangsperioden være så kort som muligt, da beboere erfaringsmæssigt har ringe tolerance overfor lugtgener.

Hvis der er tale om virksomheder, der er årsag til kraftigt støvnedfald eller store lugtemissioner, som kun vanskeligt kan nedbringes, er det ikke forsvarligt at planlægge forureningsfølsom anvendelse, herunder boliger, i nærheden af disse virksomheder.

4.2 VIBRATIONER OG LAVFREKVENT STØJ

Det ses sjældent, at der er problemer med lavfrekvent støj eller vibrationer i et industriområde. Derimod er der undertiden klager over generende lavfrekvent støj eller vibrationer i boliger. Miljøstyrelsens anbefalede grænseværdier (Orientering fra Miljøstyrelsen nr. 9/1997 "Lavfrekvent støj, infralyd og vibrationer i eksternt miljø") er lavere for boliger end for virksomheder, især i aften- og natperioden.

Derfor må der forventes problemer med virksomheder, som er årsag til lavfrekvent støj eller vibrationer, når området omkring virksomheden omdannes, så der kommer nye boliger til.

Miljøstyrelsen kan imidlertid ikke anbefale, at der i forbindelse med overgangsordningen for støj benyttes en overgangsperiode for lavfrekvent støj og vibrationer, som er lige så lang som anført i kapitel 2 og 3 i denne vejledning for den almindelige støj. Erfaringerne viser, at der kan opstå væsentlige gener hos mennesker, som er udsat for lavfrekvent støj eller vibrationer, som er kun få dB højere end de

anbefalede grænseværdier, og den oplevede gene forøges stærkt, når niveauet bliver endnu højere.

Efter Miljøstyrelsens opfattelse bør lavfrekvent støj og vibrationer inddrages sammen med virksomhedernes øvrige støjforhold (og eventuelt også støv og lugt), såvel under planlægningen som når der efterfølgende meddeles påbud. Imidlertid bør overgangsperioden for lavfrekvent støj og vibrationer være betydeligt kortere, end det omtales i denne vejledning for den almindelige støj. Miljøstyrelsen finder det ikke forsvarligt at belaste boliger med lavfrekvent støj eller vibrationer, som i en periode på flere år er højere end de anbefalede grænseværdier i Orientering nr. 9/1997, fordi der herved må forventes meget væsentlige gener hos de omboende.

4.3 TRAFIKSTØJ

Ud over støj fra virksomheder belastes boliger og kontorer m.v. i de omdannede områder også med trafikstøj. Den beskrevne overgangsordning for støj er imidlertid alene rettet mod de virksomheder, som kan komme i klemme i forbindelse med byomdannelse. For trafikstøjen gælder planlovens almindelige regler fortsat. Således skal det i forbindelse med kommune- og lokalplanlægningen beskrives, hvordan det ved afskærmning eller på anden måde sikres, at de vejledende grænseværdier for trafikstøj kan overholdes ved de ny boliger. Her kan foranstaltninger som afskærmning, eventuelt ved brug af bygninger, støjsvag asfalt eller omlægning af trafikken, komme på tale.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at persontrafikken i et omdannelsesområde må forventes at tiltage, når der opføres et større antal boliger og virksomheder i disse områder. Udsigten til stigende trafik vil øge kravene om en godt planlagt og miljøvenlig transportstruktur i disse områder. Ud over støjbelastningen fra trafikken, er spørgsmål som luftkvalitet i kvarteret og sikkerhed og utryghed for voksne og børn på gader og pladser påvirket af, hvordan trafikken planlægges og af hvilket trafiksystem, der vælges.

Det må således være målet at sikre stor effektivitet og kvalitet i trafiksystemet i omdannelsesområderne, som mindst er på niveau med standarden i eksisterende tætbyområder andre steder i landet. Da målet med omdannelsesområderne ofte er at skabe særligt attraktive lokaliteter med høj kvalitet, kan der i mange tilfælde blive tale om at gøre en ekstra indsats for at planlægge transporten af personer og gods på en måde, der tager vide hensyn til et godt miljø.

Det er ikke hensigten med dette afsnit i vejledningen at give præcise anvisninger eller bud på, hvordan trafikplanlægningen kan gribes an i et byomdannelsesområde. Det er kommunerne, der besidder denne ekspertise, og som ved kommuneplanlægningen, lokalplaner, lokale trafik- og miljøhandlingsplaner med videre, kan planlægge et trafiksystem, som tilgodeser byomdannelsesområderne.

Der skal dog peges på enkelte generelle forhold. Det er af stor betydning, at den kollektive trafik har en høj kvalitet i de intensive omdannelsesområder. Dette kan især sikres, hvis området i forvejen er bundet op til et kollektivt knudepunkt, fx tæt ved en station.

For de omdannelsesområder, hvor der planlægges for en høj rekreativ værdi, bør pladser og gader gøres mere trygge og attraktive for voksne og børn, ved at de i et vist omfang friholdes for motoriseret trafik. Det kan forudsætte et højklassem kollektivt trafiksystem, samt at der gives optimale forhold for cyklister og gående, hvilket kan fremme beboernes brug af disse transportmidler. Anlæg af parkeringspladser i periferien af byomdannelsesområdet er også en mulighed der bør undersøges. For alle disse løsninger gælder, at de skal indgå i byens samlede trafiksystem. Det er ikke muligt at skabe optimale løsninger ved at anskue byomdannelsesområdetets trafik som løsrevet fra resten af byens trafik.

Virksomhederne i omdannelsesområdet kan have en særlig rolle og interesse i et robust trafiksystem, da dette alt andet lige vil gøre det muligt og nemt for et større udsnit af befolkningen at kunne arbejde på disse virksomheder, uden nødvendigvis at skulle have adgang til bil i pendlingen til og fra arbejde. Muligheden for at spare penge til anlæg af parkeringspladser og udnytte dette areal til andre formål er

også et potentiale for virksomheder. Virksomhederne kan samtidig spille en aktiv rolle for at mindske trafikpresset ved at indgå i samarbejde med de planlæggende myndigheder om at finde frem til løsninger, der kan gøre det nemmere for de ansatte at vælge transportformer, der øger mobiliteten og mindsker miljøbelastningen. Dette kan ske ved at stille cykler til rådighed for de ansatte, eller ved at virksomheden formidler de muligheder, der ligger i samkørsel ved at koordinere folks transport til og fra arbejde via baser på internettet.

5 Supplerende bemærkninger til de vejledende støjgrænser

Miljøstyrelsen har gennem tiden fået mange forespørgsler om hvilke støjgrænser, der gælder i byområder, i områder til ”offentlig anvendelse” og tilsvarende. Støjvejledningen fra 1984 giver ikke i alle situationer tilstrækkelige anvisninger til at fastsætte rimelige støjvilkår i konkrete afgørelser. I Appendix til Miljøstyrelsens vejledning 3/1996 (Supplement til vejledning om ekstern støj fra virksomheder) er der givet nogle generelle eksempler på, hvordan man kan finde de relevante grænseværdier, når der er uklare grænser mellem forskellige områdetyper.

Dette afsnit giver en række betragtninger, der bør lægges til grund, når man fastsætter støjvilkår for virksomheder i byområder. Det udgør et supplement til anvisningerne i støjvejledningen, og det drejer sig generelt om virksomheder i byer og ikke kun om byomdannelsesområder.

5.1 OMRÅDER TIL OFFENTLIGE FORMÅL

Betegnelsen ”område til offentlige formål” bruges om flere forskellige formål, som ikke uden videre kan betragtes som lige støjfølsomme.

- Institutioner, hvor der foregår overnatning, som for eksempel plejehjem, døgninstitutioner og hospitaler, svarer i støjmæssig henseende til boliger. Efter de faktiske omstændigheder bør der fastsættes støjvilkår i overensstemmelse med støjvejledningens områdetype 4 eller 5.
- Skoler og andre institutioner til undervisning af børn er støjfølsomme. Børns indlæring bliver forringet, når der er støj, og støjen forstyrrer kommunikation og koncentration. Skoler er dog ikke mere følsomme om aftenen og natten end om dagen, sådan som det er tilfældet for

boliger. Efter Miljøstyrelsens opfattelse kan det være rimeligt at fastsætte støjgrænser ved skoler på 45 – 50 dB. Tilsvarende betragtninger kan anvendes ved børnehaver og lignende institutioner.

Ved planlægningen skal man desuden være opmærksom på, at disse institutioner også er støjende, så der sikres tilstrækkelig afstand til boliger o.l..

De vejledende grænseværdier er imidlertid ikke umiddelbart egnede til at vurdere de ulemper, der kan opstå, når legende børn støjer. I stedet bør der foretages en selvstændig vurdering af, om der forekommer væsentlige eller uacceptable støjgener fra legende børn, og af hvilke foranstaltninger, der eventuelt vil kunne afhjælpe generne.

- Værkstedsskoler, tekniske skoler og produktionsskoler vil efter Miljøstyrelsens vurdering kunne være mindre støjfølsomme end børneskoler. Afhængigt af hvilke støjende aktiviteter, der eventuelt foregår på skolen, kan institutioner af denne type med fordel placeres i et erhvervsområde, men af hensyn til undervisningens gennemførelse bør de normalt ikke udsættes for en støjbelastning på mere end 55 dB.
- Bydelsparker, grønne områder og lignende kan efter omstændighederne være støjfølsomme rekreative områder, og det vil så være rimeligt at fastsætte støjgrænser på mellem 40 og 50 dB. Især for kirkegårde og områder omkring mindesmærker vil der ofte være naturlige forventninger om, at der er et lavt støjniveau.
- Undertiden benyttes et grønt område som ”ingenmandsland” mellem et industriområde og et boligområde, og det er i denne situation ikke meningsfuldt at fastsætte særlige støjgrænser for det pågældende grønne område. Ligeledes er vejarealer, parkeringspladser og tilsvarende områder ikke støjfølsomme.
- Campingpladser bør som udgangspunkt vurderes efter samme vejledende støjgrænser som boligområder for åben og lav boligbebyggelse, områdetype 5. For campingpladser i naturområder eller rekreative områder kan der benyttes de skærpede vejledende støjgrænser for områdetype 6.

Ved den konkrete vurdering kan man også lægge vægt på, at pladserne benyttes til rekreation, at de kun benyttes i kortere tid, og at telte og campingvogne har betydeligt lavere lydisolering end sædvanlige boliger.

For bynære campingpladser kan der tages hensyn til, at der i betragtning af beliggenheden nær transportmidler og byens øvrige faciliteter ofte vil kunne accepteres et højere støjniveau.

5.2 BOLIGER I ERHVERVS- OG INDUSTRIOMRÅDER

I Appendix til Miljøstyrelsens vejledning nr. 3/1996 (Supplement til vejledning om ekstern støj fra virksomheder) er det beskrevet, hvorledes en veldefineret randbebyggelse langs en vej kan betragtes som hørende til et område af samme karakter på den anden side af vejen. Det er også anført, at man ved enkelt liggende boliger i et erhvervsområde (60-dB område) normalt vil fastsætte grænseværdier svarende til blandet bolig- og erhvervsområde (områdetype 3).

Miljøstyrelsen har modtaget mange forespørgsler om boliger i erhvervsområder (benævnt for eksempel portnerboliger, bolig for virksomhedens indehaver, eller ”boliger der er nødvendige for virksomhedens drift”). Det er Miljøstyrelsens erfaring, at mange af disse boliger - uanset de oprindelige formål - efter nogen tid overgår til en anvendelse, som er fremmed for erhvervsområdet, og at der herefter opstår klager både over støj og over andre miljøforhold. Herved kommer de pågældende boliger til at udgøre en væsentligt begrænsende faktor for virksomhederne i det pågældende erhvervsområde. Især betegnelsen portnerboliger har gennem tiden skabt mange problemer.

Det er samtidig styrelsens opfattelse, at der i dag kun i helt specielle tilfælde er produktionsmæssige begrundelser for at opretholde eller oprette en vægter- eller portnerbolig. Med dagens teknik er der næppe tekniske årsager til, at der skal være en bolig umiddelbart knyttet til en virksomhed.

Derfor finder Miljøstyrelsen, at det i videst muligt omfang ved planlægningen skal undgås, at der etableres eller opstår boliger i miljøbelastede erhvervsområder, og at eksisterende boliger i sådanne områder så vidt muligt bliver ændret til erhvervsformål.

5.3 ANDRE OMRÅDER I BYER

I fortsættelse af anvisningerne i afsnit 5.1 om ”offentlige formål”, gives der her supplerende bemærkninger vejledende støjgrænser for andre former for arealanvendelse i byer.

- Kontorer, offentlig og privat administration og serviceerhverv er støjfølsomme. Støjen nedsætter evnen til kommunikation og mentalt arbejde og forøger på den måde det arbejdsbetingede stress på denne type arbejdspladser. Der er dog ikke en forøget støjfølsomhed om aftenen og natten. Efter Miljøstyrelsens opfattelse kan det være rimeligt at fastsætte støjgrænser for områder af denne type på 50 – 55 dB. Nogle former for kontorbyggeri, fx domiciler, vil have et ønske om særlig støjsvag og repræsentativ beliggenhed.

Andre kontorer kan ligge på en produktionsvirksomhed eller være etableret i tilknytning til andre former for erhverv. Sådanne kontorer er typisk indrettet på en beliggenhed i støjende omgivelser, og kan fx være særligt støjisolerede. Her kan der efter forholdene fastsættes højere støjgrænser. Det skal bemærkes, at kontor- og serviceerhverv i almindelighed hverken er forurenende eller støjende, og at de derfor med fordel kan integreres i områder med boliger eller lægges i en overgangszone, hvor støjniveauet er for højt til boligformål.

- Hoteller betragtes som udgangspunkt som boliger, og der benyttes de vejledende støjgrænser for områdetype 3, 4 eller 5. Nogle hoteller eller moteller er anlagt tæt ved transportmidler, hvor der er en høj belastning af trafikstøj, og hvor hotellet derfor har særlig høj isolering mod støj. I sådanne tilfælde kan det derfor overvejes at benytte et mere lempeligt grundlag, når man skal vurdere ulemperne for hotellet i form af støj fra virksomheder.

- Byområder med butikker er påvirket af butikkernes åbningstider. I mange byområder holder butikkerne åbent længere end til kl. 13 på lørdage. Derfor kan det efter de aktuelle omstændigheder være rimeligt at vælge en anden afgrænsning mellem dagperioden og 'lørdag eftermiddag' end kl. 14, som det er anført i støjvejledningen. Der bør dog ikke benyttes en afgrænsning senere end kl. 18.

Derimod er der erfaringsmæssigt ofte støjproblemer i forbindelse med levering af varer til butikker, hvis det foregår i de tidlige morgentimer (natperioden). Ønsket om uforstyrret nattesøvn hos beboerne i området kan således komme i konflikt med butikkernes ønske om varelevering inden myldretiden. Disse konflikter må løses ud fra de konkrete muligheder og betingelser i den enkelte situation. Miljøstyrelsen har udsendt Miljøprojekt nr. 596/2001 "Støj fra varelevering til butikker", som bl.a. indeholder en enkel metode til beregning af støjen fra varelevering.