

25 NOV. 2008J.nr. NKN-33-02498
mje**Afgørelse****i sagen om den af Københavns Kommunes foretagne forudgående offentlighed
i relation til et offentliggjort forslag til kommuneplantillæg**

Københavns Kommune har den 11. juni 2008 endeligt vedtaget et forslag til kommuneplantillæg for en del af rammeområdet Amager Strandvej, Krimsvej i bydelen Sundbyvester og har offentliggjort forslaget frem til den 30. september 2008. Kommunen har samtidig hermed vedtaget og offentliggjort et forslag til lokalplan for området. Foreningen Københavns Strandparks Venner har påklaget forslaget til kommuneplantillæggets vedtagelse og offentliggørelse, idet klageren finder, at kommunen ikke har opfyldt kravet i planlovens § 23c om forudgående offentlighed.

Arealet udgør en del af området for lokalplan nr. 346 fra 2002 og er for størstedelens vedkommende omfattet af denne lokalplans delområde III, hvis anvendelse i lokalplanen er fastlagt til helårsboliger, serviceerhverv, lettere industri, kollektive anlæg og institutioner samt andre sociale, uddannelsesmæssige, kulturelle og miljømæssige servicefunktioner. Herudover er det i lokalplanen om dette delområde fastsat, at opførelse eller indretning af boliger forudsætter tilvejebringelse af supplerende lokalplan. En mindre del af arealet (det nordvestlige hjørne af det offentliggjorte forslag til kommuneplantillæg) er i lokalplanen udlagt med en anvendelse til teknisk anlæg af offentlig/almen karakter.

I de gældende rammer for lokalplan i kommuneplan 2005 er arealet – med undtagelse af det mindre areal i det nordvestlige hjørne – udlagt til blandet bolig- og serviceerhverv med en maksimal bebyggelsesprocent på 110 og et maksimalt tilladt etageantal (ekskl. tageetage) på 5. Boligandelen skal udgøre 50 % af områdets etageareal, og boligerne skal anvendes til helårsboliger. Der åbnes mulighed for lettere industri, lager og lignende, der højst er i forureningsklasse 2, ligesom der kan tillades sociale, uddannelsesmæssige, kulturelle og miljømæssige servicefunktioner. Det mindre areal i det nordvestlige hjørne er udlagt til bl.a. kollektivt trafik anlæg.

Det påklagede forslag til kommuneplantillæg, der blev vedtaget af kommunen den 11. juni 2008 og offentliggjort med frist for fremsættelse af indsigelser til den 30. september 2008, har følgende ordlyd:

”C1*. Byomdannelsesområdet Amager Strandvej, Krimsvej: Området udpeges til byomdannelsesområde. Bebyggelsesprocenten for området under et må ikke overstige 130. I lokalplanen kan der fastlægges bebyggelse med op til 7 etager, idet der endvidere kan fastlægges op til 9 punktvisse byggefelter med mulighed for bebyggelse på op til 64 m og med op til 21 etager. Boligandelen skal udgøre mindst 50 % og erhvervsandelen mindst 25 % af etagearealet. Beregnet for området under ét skal friarealet være mindst 10 % af erhvervsarealet og 50 % af boligarealet. Offentligt tilgængelige fri- og opholdsarealet på hævede arealer kan medregnes i friarealet. Der åbnes mulighed for lettere industri, lager og lignende, der højst er i forureningsklasse 2 (ubetydelig forurening).

Der foretages en mindre udvidelse af C*-området området ved Øresunds Station, således grænsen mellem T1-området for metroen og C*-området følger den matrikulære afgrænsning af metroen.”

Samtidig med kommunen vedtagelse og offentliggørelse af forslaget til kommuneplantillæg har kommunen vedtaget og offentliggjort et lokalplanforslag, der på grundlag af de foreslåede kommuneplanrammer bl.a. specifikt fastlægger placeringen af de med rammerne muliggjorte byggefelter for de 9 bebyggelser på over 7 etager, samt fastlægger det maksimalt tilladte etageantal indenfor de enkelte byggefelter (mellem 12 og 21 etager). Det er i lokalplanforslaget forudsat, at lokalplan nr. 346 ophæves for så vidt angår dette areal.

Forud for offentliggørelsen af planforslagene udsendte kommunen under henvisning til planlovens § 23c den 13. december 2007 en ”forudgående høring om byudvikling af et område mellem Krimsvej og Amager Strandvej”. Der blev fastsat en frist for indsendelse af ideer og forslag til den 12. december 2007, og kommunen arrangerede den 19. november 2007 en byvandring for interesserede i området.

I dette materiale oplyste kommune, at man ønskede at gennemføre en byudvikling med boliger og serviceerhverv samt lettere industri i Sundbyøster i det ældre industriområde, der er afgrænset af Krimsvej, Øresundsvej og Amager Strandvej samt af et villakvarter mod syd. Da en sådan byudvikling forudsætter ændringer i de gældende kommuneplanbestemmelser, ville man gennemføre en forudgående høring med indkaldelse af ideer og forslag til planarbejdet.

Det er i materialet oplyst, at området har et areal på ca. 108.000 m² og består af 26 ejendomme, der er bebygget med bygninger i 1-4 etagers større og mindre fritliggende bygninger med et etageareal på ca. 57.000 m². Bebyggelsen fremstår som et ældre og nedslidt industriområde. Områdets afgrænsning mod syd udgøres af en allé-beplantning. Mod nord og vest er området omgivet af nyopført eller nyere etageboligbebyggelse og mod syd af villabebyggelse. Mod øst er der frit udsyn til Øresund, den fredede Amager Strandpark og den fremtidige lystbådehavn ved Prøvestenen. Metrostationen Øresund Station ligger i områdets nordøstlige hjørne.

Der er videre oplyst om indholdet af de gældende kommuneplanrammer, samt om, at det er hensigten, at planlægningen skal åbne mulighed for boligbyggeri og serviceerhverv samt lettere industri, lager og lignende. Planlægningen skal tage udgangspunkt i, at området kan anvendes på en bedre måde, og at den kan danne ramme om en spændende byudvikling i et område med mange potentialer. Det stationsnære område vurderes som velegnet til fortætning med en blanding af serviceerhverv og boliger, og der vil skulle ske en udvikling med henblik på at skabe et attraktivt og livligt urbant kvarter.

Det er endvidere oplyst, at planlægningen endvidere tager afsæt i et forslag til en helhedsplan tegnet af et arkitektfirma og indeholdende forslag til eksisterende og nye boligtyper, herunder 1-2 etagers rækkehuse, boligpåbygninger på eksisterende erhvervsbygninger, karréer og stokke i 3-7 etager samt højhuse i 12-21 etager. Bebyggelsestætheden og højden på byggeriet vil være højest mod nord ved metrostationen og mindskes mod syd, og bygningerne er orienteret øst-vest med 5 gennemgående passager. Det er kommunens mål, at principper om et godt bymiljø og om bæredygtighed skal danne grundlag for planlægningen.

Det er endelig oplyst, at der på baggrund af de ideer og forslag, der indgives i forbindelse med den forudgående høring, samt nøjere analyser af planområdet karakter, vil der blive udarbejdet forslag til kommuneplantillæg og lokalplan, der herefter vil blive offentliggjort.

Kommunen har i materialet optrykt et oversigtskort fra den nævnte helhedsplan.

Det er i klagen gjort gældende, at kommunen ikke har opfyldt kravet i planlovens § 23c om forudgående offentlighed forud for offentliggørelse af forslaget til kommuneplantillæg. Klageren har anført, at denne forudgående offentlighed efter lovbestemmelsens forarbejder skal finde sted, inden kommunen har lagt sig fast på indholdet af den fremtidige planløsning. Dette har ikke været tilfældet i denne sag, hvor kommunen allerede før den forudgående offentlighed havde ladet udarbejde en meget detaljeret helhedsplan for lokalplanområdet, som indeholder et helt færdigt projektforslag. Kommunen har i forbindelse med behandlingen af de ideer og forslag, der indkom i forbindelse med den forudgående offentlighed, udarbejdet en såkaldt hvidbog med kom-

munens kommentarer hertil, og kommunen har afvist en række af de indkomne forslag alene under henvisning til, at forslagene ikke passer ind i helhedsplanen.

Kommunen har til klagen anført, at den eksisterende lokalplan nr. 346 alene fastlægger områdets anvendelse, men herudover som en rammelokalplan forudsætter tilvejebringelse af en supplerende lokalplan hvad angår bebyggelsesregulerende bestemmelser. Grundejere i området rettede i 2005 henvendelse til kommunen med henblik på at få tilvejebragt en sådan supplerende lokalplan, og med henblik på at få koordineret byggeønskerne foreslog kommunen, at grundejerne udarbejdede en samlet plan for området.

Grundejerne udarbejdede herefter et forslag til helhedsplan, og kommunen udarbejdede på grundlag heraf en såkaldt "startredegørelse". Kommunen har oplyst, at en sådan redegørelse ikke har grundlag i planlovgivningen, men er en del af den praksis, der er fastlagt i kommunen i forbindelse med igangsætning af et planarbejde. En startredegørelse redegør for de planønsker, der har været og ser dem i forhold til den gældende planlægning og redegør for forvaltningens vurdering af sagen, herunder anbefalinger for det videre planarbejde. Redegørelsen giver politikerne mulighed for at drøfte, hvorvidt man ønsker at fremme en planlægning for det pågældende område, samt at give forvaltningerne mandat til at igangsætte det egentlige planarbejde.

Kommunen behandlede sagen på møder i oktober 2007, hvor det politisk blev godkendt, at der blev udarbejdet planforslag og foretaget forudgående offentlighed på baggrund af intentionerne i startredegørelsen.

Kommunen har videre anført, at det af den voldsomme debat samt de indsendte svar på den forudgående offentlighed kunne ses, at flere ikke havde kunnet skelne mellem foroffentlighed og offentlighed i forbindelse med de egentlige planforslag. I perioden fra december 2007 til april 2008 arbejdede forvaltningerne med at udarbejde forslag til kommuneplantillæg og lokalplan på baggrund af forhandlingerne med grundejerne og myndighederne samt de indkomne svar i den forudgående offentlighed. Planforslagene indeholder mere og andet end grundejernes helhedsplan.

Kommunen finder, at det bør medgives klageren, at man har udtrykt sig uhensigtsmæssigt ved i forbindelse med kommentarerne til de indkomne ideer og forslag alene at henvise til helhedsplanen. Kommunen har imidlertid præciseret, at de således indkomne bemærkninger gav anledning til en bred politisk debat om det nærmere planindhold, ligesom det gav anledning til ændringsforslag. Kommunen finder, at formaliteten omkring planforslagenes tilblivelse er overholdt, men sagen har dog givet kommunen anledning til at revurdere procedureerne med henblik på bl.a. at søge den forudgående offentlighed afholdt på et tidligere tidspunkt i processen.

Klageren har hertil anført, at det må fastholdes, at kommunen havde lagt sig fast på en bestemt planløsning forud for den forudgående offentlighed.

Afgørelse

Naturklagenævnets formand har på nævnets vegne, jf. planlovens § 58, stk. 3, truffet følgende afgørelse:

Efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, kan der til Naturklagenævnet alene klages over retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, herunder en kommunes tilvejebringelse af et kommuneplantillæg.

Der er i planlovens kapitel 6 fastsat bestemmelser om planers tilvejebringelse, herunder med hensyn til offentlighedens medvirken. Såvel for kommuneplantillæg som for lokalplaner gælder det, at efter planlovens § 24, stk. 1, at forslag hertil skal offentliggøres med en frist for fremsættelse af indsigelser på mindst 8 uger.

For kommuneplantillæg gælder der i visse tilfælde herudover – i modsætning for lokalplaner – et krav for en forudgående offentlighed. Efter § 23 c, stk. 1, skal en kommune før udarbejdelsen af et forslag til ændringer af en kommuneplan, der ikke er truffet beslutning om i en strategi, indkalde ideer, forslag m.v. med henblik på planlægningsarbejdet. Kommunalbestyrelsen kan undlade dette ved mindre ændringer i en kommuneplans rammedel, der ikke strider mod planens hovedprincipper, samt ved uvæsentlige ændringer i planens hovedstruktur.

Det fremgår af forarbejderne til lovbestemmelsen, at reglerne om forudgående offentlighed er indført med henblik på, at borgerne inddrages tidligere i udarbejdelsen af forslag til kommuneplaner, således at borgerne får mulighed for at give deres synspunkter til kende, før der er udarbejdet et planforslag, d.v.s. før myndigheden har lagt sig fast på en bestemt planløsning.

Det fremgår videre af forarbejderne, at der ved mindre kommuneplantillæg – hvor forudgående offentlighed efter lovbestemmelsen kan undlades - navnlig tænkes på ganske små rammeændringer foranlediget af et lokalplanforslag, som f.eks. mindre reguleringer af grænserne mellem områder med forskellige anvendelsesbestemmelser eller justeringer af bestemmelser om maksimal højde, bebyggelsesprocent m.v.

Der er ikke i denne sag rejst spørgsmål om, hvorvidt der i dette tilfælde er tale om en sådan mindre ændring i rammebestemmelserne for det pågældende område, at kommunen har kunnet und-

lade at indkalde ideer og forslag, og Naturklagenævnet finder derfor ikke anledning til at tage stilling hertil.

Uanset det i lovmotiverne anførte om formålet med den forudgående offentlighed må processen i forbindelse hermed være væsentlig forskellig alt efter, om der er tale om en helt ”ny” planlægning eller som i dette tilfælde om et område, der allerede er fastsat planbestemmelser for i en rammelokalplan, og hvor de supplerende planbestemmelser herefter skal udfylde rammerne med hensyn til de bebyggelsesregulerende bestemmelser om bebyggelsesprocent, bygningshøjde, etageantal m.v. I sidstnævnte tilfælde må den forudgående offentlighed foretages på grundlag af de eksisterende forhold for rammeområdet, og det kan ikke anses for værende i strid med planlovens § 23c, at kommunen på forhånd tager stilling til, om man ønsker at fortsætte planarbejdet på grundlag af de byggeønsker, som de berørte grundejere har fremført.

Det må medgives klageren – hvad kommunen da også har erkendt – at kommunens tilkendegivelser i forbindelse med den forudgående offentlighed har kunnet give indtryk af, at kommunen på forhånd havde lagt sig endeligt fast på et bestemt projekt, nemlig på den af grundejerne udarbejdede helhedsplan, og kommunen har da også i den forbindelse tilkendegivet, at proceduren vil blive søgt ændret.

Naturklagenævnet finder imidlertid ikke grundlag for at betvivle det af kommunen oplyste om, at den således uheldigt valgte formulering ikke har været dækkende for de faktiske forhold, samt om at de i forbindelse med den forudgående offentlighed indkomne forslag og ideer gav anledning til en bred politisk debat om kommuneplantillæggets indhold og også gav anledning til ændringsforslag. Der er således heller ikke grundlag for at tilsidesætte den foretagne forudgående offentlighed som værende i strid med planlovens § 23c.



Mikkel Schaldemose
Viceformand



Marianne Jensen
Specialkonsulent