

NOTAT

OM DE RETLIGE RAMMER FOR ZONERING I FARREMOSEN

1. INDLEDNING OG BAGGRUND

Allerød Kommune har bedt Horten om en juridisk vurdering af et forslag, stillet af byrådsmedlem Erik Lund, om muligheden for at zonere området i Farremosen. Erhvervsområdet ved Farremosen er på nuværende tidspunkt zoneret i miljøzonerne fra zone 4-7, jf. kortbilag 2 til lokalplan 3-392.

Forslaget, der er blevet fremsat som et punkt på dagsordenen til Allerød Byråds møde 28. marts 2019, har følgende ordlyd:

"Erik Lund ønsker, at kommunen jf. Fingerplanens § 22, stk. 1, nr. 5-6, foretager en zonerings af arealet i Farremosen til aktiviteter i forskellige miljøklasser, da det tjener væsentlige planmæssige hensyn, herunder hensyn til grundvandet. Da en zonerings i forskellige miljøklasser vil betyde, at der ikke kan opføres et asfaltværk oven på drikkevandsressourcerne i Farremosen, meddeler kommunen Pankas, at det planlagte byggeri af et asfaltværk berostilles indtil der er sket en zonerings af arealet i Farremosen"

Vi forstår på den baggrund spørgsmålet således, at der ønskes en vurdering af, hvorvidt kommunen kan foretage ændret eller yderligere zonerings af arealet i Farremosen, herunder om kommunen vil kunne zonere området på en sådan måde, at placeringen af virksomheder, som Pankas A/S, med særlige beliggenhedskrav (klase 6 og 7) yderligere begrænses eller helt udelukkes af hensyn til grundvandet.

Forslaget indebærer også en stillingtagen til, om kommunen skal meddele virksomheden Pankas A/S, at opførelsen af det planlagte asfaltværk bliver stillet i bero, indtil der er taget stilling til en (yderligere) zonerings af arealet i Farremo-

sen. Det er supplerende oplyst, at virksomheden Pankas A/S har fået de fornødne tilladelser, herunder byggetilladelse, miljøgodkendelse mv. 4. marts 2019.

Erhvervsministeriet har i et brev af 6. marts 2019 besvaret en henvendelse fra Erik Lund vedrørende zoneringsplan af Farremosen. Vi har redegjort nærmere herfor nedenfor under afsnit 3.

Vores vurdering og sammenfatning fremgår af afsnit 2. I afsnit 3 redegør vi for det juridiske grundlag for vurderingen, herunder de overordnede planlægningsmæssige rammer i landsplandirektiverne, og afsnit 4 indeholder vores vurdering.

2. SAMMENFATNING

Det er vores samlede vurdering, at der ikke vil kunne gennemføres en ændret zoneringsplan af erhvervsområdet Farremosen, som beskrevet i forslaget.

Det skyldes for det første, at (ny) zoneringsplan forudsætter, at den ikke er i strid med den overordnede planlægning i Fingerplan 2017. Det må forventes, at staten i forbindelse med en eventuel aftale om ændret zoneringsplan vil påse, at det samlede lokalplanområde fortsat i tilstrækkeligt omfang kan anvendes til det udlagte formål, jf. Fingerplanens bestemmelser herom, herunder til virksomheder med særlige beliggenhedskrav (klasse 6 og 7 virksomheder). Det kan således ikke forventes, at staten vil acceptere en zoneringsplan, der helt eller delvis fortrænger muligheden for at etablere sådanne virksomheder. For det andet kan forslaget om ændret zoneringsplan af hensyn til grundvandsinteresserne formentlig ikke anses for planlægningsmæssigt relevant, idet lokalplan 3-392 allerede forbyder etablering af virksomheder, der kan udgøre en trussel mod grundvandet i området.

Særligt i forhold til Pankas A/S vurderes det, at kommunen som udgangspunkt ikke kan hindre Pankas A/S helt eller delvis i at udnytte de allerede meddelte tilladelser, herunder ved zoneringsplan, som i givet fald vil have karakter af tilbagekaldelse/ændring af de begunstigende forvaltningsakter.

3. DET JURIDISKE GRUNDLAG

3.1 Zoneringsplan – generelt

Zoneringsplan (også kaldet "afstandszoneringsplan" eller "zoneringsplan") af et erhvervsområde kan anvendes i lokalplanlægningen for at forhindre, at der i et erhvervsområde opstår miljøkonflikter i forhold til omkringliggende naboer til området, fx i forhold til et nærliggende boligområde.

Det planlægningsmæssige formål med at opdele et område i zoner er, at forureningen, fx støjforurening, fra de mest forurenende virksomheder afskærmes af mellemliggende arealer med mindre forurenende virksomheder. Zoneringsplan af et område medvirker således til, at de mest forurenende virksomheder er sikret

en placering, hvor de så vidt muligt undgår miljømæssige konflikter i forhold til miljøfølsomme funktioner som fx boliger.

Som grundlag for eventuel zonerings anvendes som udgangspunkt principperne om virksomhedsklassificering, hvorefter virksomheder opdeles i miljøklasser 1-7 i overensstemmelse med principperne i Miljøministeriets Håndbog om Miljø- og Planlægning (2004).

Hvis et område er udlagt til virksomheder med særlige beliggenhedskrav, bør området forbeholdes sådanne virksomheder, så det ikke bliver optaget af andre erhverv. Zonerings bør derfor ikke forhindre, at området rent faktisk kan anvendes til virksomheder med særlige beliggenhedskrav.

Bestemmelser om zonerings i en lokalplan forudsætter under alle omstændigheder, at zonerings i forskellige miljøklasser tjener planlægningsmæssige hensyn. Forebyggelse af forurening, herunder forurening af grundvandet, er et planlægningsmæssigt hensyn, jf. planlovens § 1.

3.2 **Planretlige rammer**

3.2.1 *Fingerplan 2017*

Lokalplanlægning bygger på et rammestyringsprincip, hvorefter lokalplaner ikke må stride med overordnede planer. Yderligere zonerings af Farremosen kan derfor være begrænset af overordnede planer for området. Det følger af Fingerplan 2017 § 22, stk. 1, nr. 5-6, at:

"5) At de områder, som er nævnt i stk. 4, fastholdes som lokaliseringsmuligheder for virksomheder med særlige beliggenhedskrav, og at der ikke gives tilladelse til at placere virksomheder, der begrænser den fremtidige lokaliserings af virksomheder med særlige beliggenhedskrav. Den kommunale planlægning kan anvende zonerings af områderne i zoner for forskellige miljøklasser, hvis det bidrager til at sikre lokaliseringsmulighederne for virksomheder med særlige beliggenhedskrav og sikrer eksisterende virksomheders udviklingsmuligheder. Zonerings fastlægges efter forudgående aftale mellem kommunen og staten. Zonerings indarbejdes i en efterfølgende revision af Fingerplanen.

6) At de områder, som er nævnt i stk. 5, forbeholdes virksomheder inden for transport- og distributionserhverv. Den kommunale planlægning kan anvende zonerings af områderne i forskellige miljøklasser, hvis det bidrager til at sikre fremtidige muligheder for lokaliserings af virksomheder med særlige beliggenhedskrav. (...)"

Af Fingerplan 2017 § 22, stk. 4, fremgår, at området Ny Vassingerød Nordøst/Farremosen (Allerød Kommune) er udpeget som egnet lokaliseringsmulighed for virksomheder med særlige beliggenhedskrav. Området Ny Vassingerød Nordøst/Farremosen (Allerød Kommune) er ligeledes nævnt i bestemmelsens stk. 5, som et område, der er forbeholdt transport- og distributionserhverv.

Erhvervsministeren har i et brev af 6. marts 2019 besvaret en henvendelse vedrørende muligheden for at gennemføre zoner i Farremosen. Ministeren henviser til Fingerplanens bestemmelser og oplyser, at udgangspunktet for den kommunale planlægning af erhvervsområdet er, at hele området skal anvendes til det formål, det er reserveret til i Fingerplanen, det vil sige virksomheder med særlige beliggenhedskrav (miljøklasse 6 og 7) og transport- og distributionserhverv. Han anfører endvidere, at kommunen ifølge Fingerplanens § 22, stk. 1, nr. 5-6, kan foretage en zoner af arealet i forskellige miljøklasser, hvis det tjener væsentlige planlægningsmæssige hensyn, herunder hensyn til grundvandet. Det er dog kommunen selv, der har ansvaret for at vurdere, hvordan den enkelte lokalplan skal udformes, og om der i den konkrete sag kan og bør foretages en zoner.

3.2.2 *Kommuneplan*

I ramme LU.E.04 fremgår, at området reserveres til minimum miljøklasse 4 og maksimum miljøklasse 7. Det fremgår under punktet "særlige bestemmelser", at der ved lokalplanens udarbejdelse fastlægges en zoner af området med minimumsafstande til de forskellige virksomhedsklasser og forureningsfølsom arealanvendelse.

3.2.3 *Lokalplan 3-392*

Lokalplan 3-392 for Erhvervsområdet Farremosen indeholder bl.a. følgende anvendelsesbestemmelser:

"3.2 Området udlægges til virksomheder med særlige beliggenhedskrav samt transport- og distributionserhverv. Der kan etableres administration tilknyttet den enkelte virksomhed.

...

3.6 Virksomheder i miljøklasse 4 - 7 jævnfør "Håndbog for Miljø og Planlægning" skal placeres, så de overholder den på kortbilag 2 viste miljøzoner med anbefalede afstande til boliger og anden miljøfølsom anvendelse."

Erhvervsstyrelsen har været kontaktet forud for lokalplanforslaget vedrørende zoner for at sikre, at zoner er i overensstemmelse med Fingerplanen. Erhvervsstyrelsen nedlagde ikke veto mod lokalplanen. På lokalplanens kortbilag 2 fremgår opdelingen i zoner inden for området, som varierer fra miljøklasse 4-7, hvor de laveste miljøklasser er placeret tættest på boligerne nord for erhvervsområdet, og de højeste miljøklasser (miljøklasse 7) er placeret midt i området.

4. **VURDERING**

Hensigten med zoner i miljøklasser af et erhvervsområde er i Fingerplan 2017 beskrevet som en sikring af fastholdelsen af lokaliseringen af virksomheder med

særlige beliggenhedskrav, hvor zonerings kan ske, hvis den bidrager til at sikre lokaliseringsmulighederne for virksomheder med særlige beliggenhedskrav og sikrer eksisterende virksomheders udviklingsmuligheder.

Zoneringen skal også forhindre, at der opstår miljøkonflikter i forhold til omkringliggende naboer.

Processen for en eventuel (ændret) zonerings af erhvervsarealet i Farremosen vil i givet fald være, at der skal vedtages en ændret (ny) lokalplan, fordi området allerede er zoneret i lokalplan 3-392. Forud for iværksættelse af lokalplanprocessen skal zonerings være aftalt mellem kommunen og staten, jf. § 22, stk. 1, nr. 5, i Fingerplan 2017.

Det må forventes, at staten i forbindelse med en eventuel aftale om ændret zonerings vil påse, at det samlede lokalplanområde fortsat i tilstrækkeligt omfang kan anvendes til det udlagte formål, jf. Fingerplanens bestemmelser herom, herunder til virksomheder med særlige beliggenhedskrav (klasse 6 og 7 virksomheder). Det kan således ikke forventes, at staten vil acceptere en zonerings, der helt eller delvis fortrænger muligheden for at etablere sådanne virksomheder.

Det hensyn til grundvandet, der nævnes i forslaget fra Erik Lund, er allerede iagttaget med den gældende lokalplan 3-392 § 3.3, idet det heri er bestemt, at der ikke inden for området må etableres virksomheder, der kan udgøre en trussel mod grundvandet. Denne bestemmelse gælder naturligvis også i forhold til Pankas A/S. Passende foranstaltninger i forhold til beskyttelse af grundvandet forudsættes indarbejdet i virksomhedens miljøgodkendelse. Det vil derfor overfor det fremsatte forslag formentlig kunne indvendes, at forslaget om ændret zonerings af hensyn til grundvandsinteresserne under alle omstændigheder ikke er planlægningsmæssigt relevant.

Særligt i forhold til Pankas A/S vurderes det, at kommunen formentlig vil være afskåret fra at zonere området på en måde, der hindrer Pankas A/S helt eller delvis i at udnytte de allerede meddelte tilladelser, da zonerings i så fald vil indebære en tilbagekaldelse/ændring af bl.a. byggetilladelsen. En byggetilladelse er en begunstigende forvaltningsakt, som alene kan tilbagekaldes, hvis helt særlige tungtvejende grunde taler herfor. Vi har ikke foretaget en egentlig vurdering af, om der i dette tilfælde vil være tilstrækkeligt tungtvejende grunde for en tilbagekaldelse, der vejer tungere end Pankas A/S' berettigede forventninger. Af de ovenfor refererede grunde forekommer det umiddelbart ikke sandsynligt.

Vi bemærker i øvrigt, at kommunen med stor sandsynlighed vil kunne blive erstatningsansvarlig for Pankas A/S' eventuelle tab, som følge af den forsinkelse,

som Pankas A/S udsættes for, hvis kommunen meddeler Pankas A/S, at opførelsen af asfaltværket skal stilles i bero, indtil der er sket en zonerig af arealet i Farremosen.

København, den 28. marts 2019

Horten



Anne Sophie Kierkegaard Vilsbøll