

Natur og Miljøklagenævnet
nmkn@nmkn.dk

3. november 2014

Klage over Plan-, Miljø- og Klimaudvalgets beslutning af 8. september 2014 ang. kravet om grønne tage i lokalplan 36-002

Silkeborg Kommunes Plan-, Miljø- og Klimaudvalg har på møde den 8. september 2014 meddelt dispensation fra § 7.1 i lokalplan 36-002 til ejendommene Langdalsparken 8, 10, 15 og 30, således de er fritaget fra kravet om levende grønne tage. De fire ejendomme har selvstændigt ansøgt og indsendt tegnemateriale og er efter konkret vurdering sendt i samlet 2 ugers nabohøring. Dispensationer er påklaget af henholdsvis Danmarks Naturfredningsforening, Sejs/Svejbæk Lokalråd og Svejbæk Grundejerforening.

Klagerne sendes enkeltstående videre til Natur- og Miljøklagenævnet.

Sagen kort

Silkeborg Kommune vedtog i januar 2012 lokalplan 36-002 for boligområdet Langdalsparken i Sejs/Svejbæk. Lokalplanen er en mindre del af et større udbygningsområde nord for banen i Sejs/Svejbæk og udlagt til "område af særlig landskabelig interesse" i kommuneplanen for Silkeborg Kommune (rammenummer 36-B-20). Samtidig med vedtagelsen af lokalplan 36-002 blev en strukturplan ligeledes vedtaget med de store linjer og sammenhænge i hele byudviklingsområdet. Lokalplan 36-002 indeholder i § 7.1 krav om levende grønne tage.

I december 2013/januar 2014 modtog Silkeborg Kommune 5 overordnede henvendelser eller ansøgninger om dispensation fra kravet om grønne tage (4 i henhold til lokalplan 36-002 og 1 i henhold til lokalplan 36-003). Disse henvendelser har affødt en politisk behandling af dispensationsønsket, som resulterede i, at Silkeborg Byråd den 26. maj 2014 tilkendegav, at kommunen er indstillet på at meddele dispensation fra kravet om grønne tage i de to lokalplaner, såfremt det i hvert tilfælde overholdes, at tage anlægges med min. 70 % sort og et glanstal på maks. 10.

Byrådets tilkendegivelse blev påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af Sejs/Svejbæk Lokalråd og Svejbæk Grundejerforening. 5. august 2014 afviste Natur- og Miljøklagenævnet at realitetsbehandle klagerne med henvisning til, at der ikke var truffet egentlig afgørelse.

På baggrund af Byrådets beslutning og de oprindelige henvendelser har Silkeborg Kommune igangsat indhentning af konkrete dispensationsansøgninger med relevant tegnemateriale. Silkeborg Kommune modtog fire konkrete ansøgninger i lokalplan 36-002 og har behandlet disse selvstændigt. Disse fire ansøgninger er sendt i minimum to ugers nabo- og partshøring, der udløb 2. juli 2014. Silkeborg Kommune modtog 14 nabobemærkninger hertil (10 der ønsker kravet om levende grønne tage fastholdt, og 4 der ingen bemærkninger har eller ønsker, at kravet bortfalder). Den 8. september 2014 blev sagen behandlet i Plan-, Miljø- og Klimaudvalget, og det blev besluttet at meddele dispensation til de 4 ansøgninger med krav om, at tagene skal anlægges med min. 70 % sort og et glanstal på maks. 10.

Opsummering af klager

De tre klager anfægter primært kommunens hjemmel til at kunne meddele dispensation og henstiller, at der bør udarbejdes en ny lokalplan med henvisning til Planlovens § 19 stk. 2. Klagerne opfatter grønne tage som en del af lokalplanens formål.

Svejbæk Grundejerforening rejser endvidere yderligere punkter.

Silkeborg Kommune bemærkninger

Silkeborg Kommune finder ikke, at de levende grønne tage er en del af formålet for lokalplan 36-002, hvorfor Silkeborg Kommune har hjemmel til at meddele dispensation herfra.

I henhold til Planlovens § 19 kan en kommune meddele dispensation fra en gældende lokalplan, såfremt dispensationen ikke strider imod lokalplanens principper. Efter planlovens forarbejder defineres princippet som lokalplanens formålsbestemmelser samt de anvendelsesbestemmelser, der er fastsat ud fra formålet med planen. Principperne omfatter også den planlagte struktur, fordeling mellem friarealer og bebyggede arealer. De bygningsregulerende bestemmelser er som udgangspunkt ikke en del af en lokalplans princip.

Lokalplan 36-002 for boligområdet Langdalsparken indeholder følgende formålsbestemmelser (§ 1):

- 1. At muliggøre udbygning af området med boliger.*
- 2. At bebyggelse og beplantning placeres og udformes så bebyggelsen fremstår som en samlet klynge i landskabet.*
- 3. At der sikres mulighed for at opleve de landskabelige sammenhænge og værdier i området, som særligt knytter sig til dalen mod syd og skrænterne og skovområderne mod nord.*
- 4. At bebyggelsen fremstår afdæmpet og diskret i landskabet.*

Området, som lokalplanen er en del af, er udpeget som "område af særlig landskabelig interesse" i kommuneplanen, hvorfor de enkelte lokalplaner skal tage hensyn til og indpasses i det omkringliggende landskab. Lokalplanens formål er således udarbejdet med dette for øje.

Formålsbestemmelse 2 er sikret gennem den planlagte struktur – særligt udstykningsstrukturen samt krav om en sammenhængende og omsluttende hækbeplantning. Formålsbestemmelse 3 om den landskabelige visuelle sammenhæng, sikres ligeledes i henhold til lokalplanens overordnede

struktur og placering af grunde kontra fællesarealer, hvorved det vigtige "stregkodeprincip" fra strukturplanen indarbejdes i den konkrete lokalplan. Lokalplanens bygningsregulerende bestemmelser skal således ses i relation til formålsbestemmelse 4. Silkeborg Kommune opfatter dog ikke de enkelte bygningsregulerende bestemmelser som lokalplanens formål.

Lokalplanens formål er således helt overordnet, at bebyggelsen fremstår afdæmpet og diskret i landskabet, hvilket også fremgår af lokalplanens redegørelsesdel. Det er Silkeborg Kommunes vurdering, at planens princip er en *afdæmpet* og *diskret* bebyggelse. Lokalplanens formål er derimod ikke enkelte detaljerede bygningsregulerende bestemmelser i sig selv. Lokalplanens formål er således ikke at sikre et særligt udtryk eller særlig karakter i bebyggelsens sløring, men helt overordnet at sløre bebyggelsen. Det er Silkeborg Kommunes vurdering, at såfremt bebyggelsen fremstår diskret og afdæmpet, er lokalplanens princip opretholdt, uanset virkemidler. Silkeborg Kommune finder ikke, at lokalplanen kan sidestilles med eksempelvis en bevarende lokalplan, hvor formålet tit er at sikre et helt særligt udtryk og udformning, hvorfor de bygningsregulerende bestemmelser er principielle for dette helt særlige udtryk.

I relation til "den landskabelige interesse i området" og lokalplanens formål om afdæmpet og diskret bebyggelse indeholder lokalplanen en lang række bygningsregulerende bestemmelser, som ikke er gængse i Silkeborg Kommunes øvrige lokalplaner for nye boligudstyknings – herunder krav til mørke facadefarver, begrænsninger på reflekterende overflader, levende grønne tage mm.. Af lokalplanens redegørelse og kommentaren til § 7.1 fremgår det, at de grønne tage skal bidrage til, at bebyggelsen falder ind i landskabet og giver området en særlig karakter med høj rekreativ værdi. Levende grønne tage skal således bidrage til sløring af bebyggelsen, og dette er deres berettigelse i forhold til lokalplanens formål. At levende grønne tage kan give en særlig karakter og rekreativ værdi er således ikke af betydning i forhold til lokalplanens formål.

Det er kommunens vurdering, at der kun kan meddeles dispensation fra de levende grønne tage, såfremt der er andre virkemidler, som bidrager til at sløre bebyggelsen. Silkeborg Byråd besluttede 26. maj 2014, at der skal sættes krav til sløringen af tagfladen, såfremt der meddeles dispensation fra de levende grønne tage. I den forbindelse vurderer Silkeborg Kommune, at mørke og matte tage vil sikre en afdæmpet og diskret indpasning af tagfladen i landskabet. De mørke og matte tagflader vurderes at sløre bebyggelsen på samme niveau som levende grønne tage.

Et tag med en andel af sort på min. 70 % vil fremstå afdæmpet og sikre, at der vælges indenfor en farveskala, der vil være lige så afdæmpet i landskabet som levende grønne tage. Ligeledes vil kravet om mathed (glanstal maks. 10) sikre, at tagfladen fremstår diskret og ikke giver gener som refleksioner og lignende for naboer eller højereliggende indkigssteder - i lighed med levende grønne tage, der heller ikke forventes at afgive refleksioner. Generelt er der således sat krav, som kan sidestilles med de sløringsegenskaber, et levende grønt tag har, og sikre en afdæmpet, harmonisk og diskret bebyggelse i landskabet.

At Silkeborg Kommune i sagsbehandlingen har forespurgt Naturstyrelsen om deres interesse i området kan på ingen måde gøre grønne tage til princip i lokalplanen, som klagen fra Sejs/Svejebæk Lokalråd ellers angiver.

I forbindelse med udarbejdelsen af lokalplanen er der sideløbende udarbejdet miljøvurdering og sammenfattende redegørelse i henhold til Lov om miljøvurdering af planer og programmer. Lokalplanen er miljøvurderet i forhold til påvirkning af landskabet, idet landskabet i området er udpeget som af "særlig interesse". I den forbindelse indeholder Miljøvurderingen levende grønne tage, som klagerne fra Svejlbæk Grundejerforening og Sejs/Svejlbæk Lokalråd også påpeger.

En Miljøvurdering skal principielt afdække de miljømæssige påvirkninger/konsekvenser ved vedtagelsen af eksempelvis en lokalplan – både positive og negative. Miljøvurderingen er således et værktøj til at opnå bedre videns- og beslutningsgrundlag i forbindelse med vedtagelse og realisering af eksempelvis en lokalplan. Miljøvurderingen, dens indhold og ordlyd kan således ikke sidestilles med en lokalplan og dennes princip som angivet i bemærkningerne til Planloven. At levende grønne tage er omtalt i Miljøvurderingen og den sammenfattende redegørelse betyder således ikke, at de bliver en del af lokalplanens princip.

Skovbyggelinje

Svejlbæk Grundejerforening gør i deres klage opmærksom på, at skovbyggelinjen træder i kraft igen, såfremt lokalplan 36-002 ophæves eller ændres. Silkeborg Kommune finder ikke, at dispensationer fra levende grønne tage på nogen måde påvirker Naturstyrelsens afgørelse om reducere af skovbyggelinjen og desuden ikke har relevans i dispensationssagen.

I forbindelse med den endelige vedtagelse af lokalplanen reducerede Naturstyrelsen den 24. februar 2012 skovbyggelinjen med henvisning til følgende:

Silkeborg Kommune har ved disponering af planområdet holdt en afstand på 30 m mellem skoven og boligparceller. Området indgår som del af lokalplanens delområde III ("græsarealer), der ikke må bebygges. Naturstyrelsen finder, at der dermed er taget de fornødne landskabelige og naturmæssige hensyn, der skal varetages ved afgørelse om ophævelse af skovbyggelinjen i det konkrete område.

Proces

Svejlbæk Grundejerforening udtrykker i deres klage beklagelse over selve processen.

Der udtrykkes blandt andet bekymring for, at lokalplanen vedtages med en forudgående offentlighedsfase, og at der efterfølgende dispenseres. Silkeborg Kommune anerkender og har stor forståelse for, at mange – herunder Svejlbæk Grundejerforening – ser på dispensationerne med stor beklagelse. Dog påpeges, at kommunen kan beslutte at meddele dispensation fra en lokalplan, såfremt man er indstillet herpå, har hjemmel og endvidere overholder procedurer med nabohøring. De enkelte dispensationsansøgninger behandles og vurderes selvstændigt i hvert tilfælde, og der tages konkret stilling til § 20 i Planloven – herunder omfanget af hvem der høres.

Alle dispensationsansøgninger bliver behandlet og vurderet selvstændigt.

Opsættende virkning

Svejlbæk Grundejerforening ønsker at klagen skal have opsættende virkning. Silkeborg Kommune

henvises dog til at sådanne klagesager i realiteten ikke vil have opsættende virkning og dette også er gældende i forhold til den konkrete sag.

Høringsmateriale og generel dispensation

Svejbæk Grundejerforening påpeger i deres klage at Byrådets beslutning af 26. maj 2014 om at kommunen er indstillet på at meddele dispensation, såfremt de konkrete ansøgninger overholder den vedtagne dispensationsramme om mørk og mat tagflade har karakter af en generel dispensation. Det påpeges, at denne beslutning ikke kan ses som en egentlig dispensationsafgørelse, men alene er en tilkendegivelse i forhold til fremtidige konkrete ansøgninger. Dette understreges i selve beslutningsprotokollen til byrådsmødet og i øvrigt i kommunens virke med selvstændig sagsbehandling. Dette forhold er endvidere påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet, som har afvist at realitetsbehandle dette forhold.

Svejbæk Grundejerforening påpeger at udsendt tegnemateriale for enkelte af grundene virker til ikke at overholde andre bygningsregulerende bestemmelser i lokalplan 36-002 (facadefarve og andel af vinduesflade på facade). Silkeborg Kommune påpeger, at der ikke er meddelt dispensation til sådanne forhold i området – for den sags skyld er der heller ikke modtaget ansøgninger herfor. Sådanne forhold ville skulle behandles på lige fod med andre dispensationer i henhold til planlovens § 19 og § 20. Det påpeges, at der ikke er krav til, hvordan en dispensationsansøgning skal udformes eller hvad den i princippet skal indeholde. I dette tilfælde har det været vigtigt at få konkret tegnemateriale i henhold til husets placering og tag samt oplysning om tagmateriale og den eksakte grund, således naboer kan tage stilling til spørgsmålet om grønne tage eller ej i forhold til den enkelte ansøgers konkrete placering og tagflade. Det er således dette planfaglige spørgsmål, der har været centralt for nabohøringen og kommunens sagsbehandling.