

# PLANLÆGNINGSMÆSSIG BEGRUNDELSE FOR LANDOPFYLDNING VED AVEDØRE HOLME

## 1 Baggrund og sammenfatning

I forbindelse med opfyldningsprojektet ved Avedøre Holme, har Hvidovre Kommune bedt om en vurdering af, og anbefaling om, hvordan kommunens planlægningsmæssige begrundelse for at gennemføre landopfyldningen kan tilrettelægges. Ved projektet arbejdes ud fra, at arealet, efter endt opfyldning, skal anvendes til erhvervsaktiviteter af forskellig karakter.

Anbefalingen skal anvendes i forbindelse med kommunens beslutningsproces og tilrettelæggelse af projektets gennemførelse samt i den videre dialog med Erhvervsstyrelsen, herunder den fortsatte proces med revision af Fingerplanen. Ønsket om vores vurdering udspringer af, at planlovens § 5b, stk. 1, nr. 2, stiller krav om, at der kun i "*ganske særlige tilfælde*" kan planlægges for bebyggelse og anlæg på land, som forudsætter landopfyldning.

Vi har tidligere drøftet den planlægningsmæssige begrundelse for projektet med Hvidovre Kommune og på baggrund heraf er identificeret en række overordnede hensyn, som begrunder projektet. Hensynene er opregnet nedenfor.

Vi vurderer, at disse planlægningsmæssige hensyn opfylder begrundelseskravet i planlovens § 5b, stk. 1, nr. 2, til at projektet kan planlægges og gennemføres.

Vi anbefaler, at hensynene indgår i redegørelsesdelen for det kommuneplantillæg og lokalplan for den til den tid fastlagte opfyldning, som Hvidovre Kommune på et senere tidspunkt vedtager.

Der er tale om følgende hensyn:

- Det eksisterende Avedøre Holme fungerer som centralt område i Hovedstadsområdet for virksomheder med særlige beliggenhedskrav, herunder bl.a. risiko-, transport-, logistik og lagervirksomheder samt for en række

PROJEKTNR.	DOKUMENTNR.				
A082201-002	00X				
VERSION	UDGIVELSESDATO	BESKRIVELSE	UDARBEJDET	KONTROLLERET	GODKENDT
1	07.03.2017		MVNN	UKJ	MVNN

tekniske anlæg som kraftvarmeværk, spildevandsbehandlingsanlæg og deponeringsanlæg. Der er aktuelt efterspørgsel efter yderligere erhvervsarealer på Avedøre Holme, men området rummer ikke plads til de nye typer virksomheder.

- > Avedøre Holme er med sin centrale beliggenhed i forhold til København og placering ved Motorvejen en ideel lokalitet til en yderligere udvikling af erhvervsaktiviteterne.
- > Industri- og Grundejerforeningen og Hvidovre Kommune har i fællesskab udarbejdet og vedtaget en strategi for udviklingen af Avedøre Holme.
- > Hvidovre Kommune har ikke ledige arealer til større virksomheder, og der er heller ikke udsigt til at sådanne arealer bliver ledige.
- > Det opfyldte areal vil på mellemlangt sigt kunne anvendes til større virksomheder. Derved vil kunne opnås ønskelige synergieffekter mellem de virksomheder, der allerede drives fra Avedøre Holme, og de virksomheder, der fremtidigt etableres på opfyldningen.
- > Det er tanken at det opfyldte areal også vil kunne anvendes til forsyningsvirksomhed, herunder forsknings- og udviklingsvirksomheder og energiforsyning; alt med tilknytning til de på Avedøre Holme beliggende virksomheder.<sup>1</sup>
- > Der savnes aktuelt en kapacitet til anbringelse af overskudsjord fra bygge- og anlægsaktiviteter i Hovedstadsområdet.
- > Placeringen af nye erhvervsarealer på Avedøre Holme giver nærhed til de nødvendige vidensmiljøer, som nye virksomheder lever af.
- > Placeringen af nye erhvervsarealer på Avedøre Holme giver nærhed til Københavns Lufthavn og dermed nem adgang til internationale forretningsforbindelser.
- > En udvidelse af Avedøre Holme giver endvidere mulighed for at udvikle målrettede og specifikke erhvervmiljøer i afgrænsede områder.
- > Opfyldningen sker som led i en forstærkning af kystsikringen mod syd.
- > Strategien for Avedøre Holme 2035 lægger vægt på at der etableres muligheder for at tiltrække nye virksomheder som skaber stor samfundsmæssig værdi i form af bæredygtige energiproduktion/energilagring samt etablering af omlaste-terminal for fremtidens godstransport i Københavns tæt-by.
- > Arealerne på Avedøre Holme har ikke naboer/naboarealer, der kan begrænse de tilstedeværende virksomheders produktion.

---

<sup>1</sup> Hensynene der begrunder opfyldningen er yderligere uddybet i bl.a. notatet "*opfyldning ved Avedøre Holme – dyberegående evaluering*", COWI, 19. maj 2016.

Det bemærkes, at der i en tidlig fase af projektet har været indledende dialog med Erhvervsstyrelsen, som er ressortmyndighed for Fingerplan 2017 og planloven, om bl.a. ovennævnte begrundelser for at gennemføre projektet. Erhvervsstyrelsen har i den forbindelse tilkendegivet<sup>2</sup>, at de angivne hensyn, ud fra styrelsens foreløbige vurdering, bør være til stede for projektets gennemførelse.

## 2 Uddybende bemærkninger – planlægningsmæssig begrundelse

Enhver planlægning kræver en såkaldt "*planlægningsmæssig begrundelse*". Den planlægningsmæssige begrundelse er et centralt krav for, at enhver kommune- og lokalplan lovligt kan vedtages.

Kravet om planlægningsmæssig begrundelse udspringer af planlovens § 1, som foreskriver, at anvendelse af planloven tilsikre en række hensyn, der er nærmere beskrevet i bestemmelsen, herunder at de samfundsmæssige hensyn ved udvikling af landets områder forenes med natur- og miljøhensyn.

Af planlovens § 1, stk. 2, nr. 1 og 3, fremgår to overordnede hensyn som særligt er relevante for opfyldningsprojektet på Avedøre Holme: En hensigtsmæssig udvikling i de enkelte regioner og kommuner ud fra en plan- og samfundsmæssig helhedsvurdering (nr. 1), og at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig natur- og landskabsressource (nr. 3).

Disse helt overordnede hensyn skal kommunerne varetage via kommune- og lokalplanlægningen, og planloven indeholder i kapitel 4 og 5 mere detaljerede bestemmelser om hvilke hensyn kommunerne skal varetage og hvordan, i forbindelse med henholdsvis kommune- og lokalplanlægning.

Det grundlæggende krav for alle planer er imidlertid det samme – planlægning kræver en planlægningsmæssig begrundelse, der varetager de saglige hensyn, som planlovens bestemmelser foreskriver for den pågældende type planlægning.

Opfyldningen af Avedøre Holme og efterfølgende anvendelse til de ovenfor beskrevne formål kræver vedtagelse af både kommuneplan (eventuelt blot tillæg til gældende kommuneplan) og lokalplan for området, der ligger i kystnærhedszonen.

Planlovens § 5b, stk. 1, nr. 2, fastsætter herved et særligt krav til den begrundelse, der skal ligge til grund for både kommune- og lokalplanen for området.

§ 5b, stk. 1, er sålydende:

*"For planlægningen i kystnærhedszonen gælder,*

- 1 at der kun må inddrages nye arealer i byzone og planlægges for anlæg i landzone, såfremt der er en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering,*

---

<sup>2</sup> Dialogmøde med Erhvervsstyrelsen, april 2016.

- 2 *at der bortset fra trafikhavneanlæg og andre overordnede infrastrukturanlæg kun i ganske særlige tilfælde kan planlægges for bebyggelse og anlæg på land, som forudsætter inddragelse af arealer på søterritoriet eller særlig kystbeskyttelse,*
- 3 *at nye sommerhusområder ikke må udlægges, og at eksisterende sommerhusområder skal fastholdes til ferieformål, jf. dog stk. 2,*
- 4 *at ferie- og fritidsanlæg skal lokaliseres efter sammenhængende turistspolitiske overvejelser og kun i forbindelse med eksisterende bysamfund eller større ferie- og fritidsbebyggelser, og*
- 5 *at offentlighedens adgang til kysten skal sikres og udbygges.*"(Understreget her).

Kravet i lovens § 5b, stk. 1, nr. 2, har karakter af en skærpelse af det sædvanlige begrundelseskrav for at kommunerne kan planlægge for bebyggelse og etablering af anlæg.

Af lovbemærkningerne til § 5b fremgår, at formålet med at Folketinget vedtog bestemmelsen var at sikre som udgangspunkt, "(...) at nye arealer til byzone og anlæg i landzone skal lokaliseres i størst mulig afstand fra kystlinjen og fortrinsvis bag eksisterende bebyggelse." Specifikt for § 5b, stk. 1, nr. 2, er formålet, ifølge forarbejderne, "i videst muligt omfang at opretholde de naturgivne forhold i kystområderne og de lavvandede marine områder"<sup>3</sup>.

Som særlige planlægningsmæssige begrundelser, der kan begrunde planlægning i kystnærhedszonen for nye arealer i byzone m.v., anviser lovbemærkningerne og rets- og klagenævnspraksis en række af de samme forhold, som også begrundes Hvidovre Kommunes projekt for opfyldning af Avedøre Holme: Allerede foretagne investeringer i infrastruktur, lokale- og regionale udviklings- og beskæftigelseshensyn, samt at der ikke findes egnede placeringsmuligheder for de ønskede aktiviteter andetsteds i regionen.<sup>4</sup>

Af de samme lovbemærkninger fremgår endvidere, som forudsætning for planlægning for bl.a. landopfyldning i kystnærhedszonen, at alternative placeringsmuligheder bør være belyst og afvejet.

Det er, på baggrund af ovenstående, vores vurdering, at projektet kan begrundes i sådanne særlige planlægningsmæssige hensyn, at den nødvendige planlægning for projektet kan vedtages i overensstemmelse med planlovens § 5b, stk. 1, nr. 2.

---

<sup>3</sup> Lovforslag nr. 191 af 4. februar 1994 til Lov om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse, bemærkningerne til § 1, nr. 2.

<sup>4</sup> Lovforslag nr. 191 af 4. februar 1994 til Lov om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse, bemærkningerne til § 1, nr. 2.

Se endvidere citeret rets- og klagenævnspraksis i "Planloven med kommentarer", Helle Tegner Anker med bistand af Jens Flensborg, Jurist og Økonomforbundets forlag, 2013, side 98-100.