



12-11-2015

Sagsnr.
2015-0240686

Dokumentnr.
2015-0240686-9

Sagsbehandler
Tue Rex

Bilag 4: Notat om midlertidige anvendelser

I forbindelse med vedtagelsen af Forslag til Kommuneplan 2015 besluttede Borgerrepræsentationen, at Økonomiforvaltningen i samarbejde med Teknik- og Miljøforvaltningen skulle foretage en undersøgelse af mulighederne for at udvide kommuneplanens muligheder for midlertidige anvendelser inden for rammerne af planloven.

Dette notat beskriver mulighederne for at fremme midlertidige anvendelser af bygninger og ubebyggede arealer. Fokus er rettet mod mulighederne inden for planloven og byggeloven, som det udmøntes i kommuneplanlægning, lokalplanlægning og byggesagsbehandling.

Sammenfatning

Københavns Kommune har fokus på midlertidige anvendelser som strategisk redskab i byudviklingen. Det er kommet til udtryk i politikker, strategier og konkrete projekter, fx Kommuneplan 2009 og 2011, Gang i København, Aktivitets-TestZonen m.fl. En lang række private aktører beskæftiger sig desuden med midlertidig anvendelse af bygninger og byrum, fx på Papirøen, Carlsberg og Refshaleøen.

Kommuneplanen indeholder generelt fleksible bestemmelser, der skaber brede anvendelsesmuligheder for ejendomme og ubebyggede arealer, herunder for midlertidige anvendelser.

Kommuneplanen har særlig fokus på at skabe mulighed for midlertidige anvendelser på tidligere industri- og havnearealer, hvor de generelle rammebestemmelser kan være en barriere. Der er således fastsat særlige bestemmelser, der muliggør en bredere anvendelse af eksisterende tomme bygninger og ubebyggede arealer i disse områder.

Disse tidligere industri- og havnearealer er samtidig udpeget til senere byudvikling i kommuneplanens rækkefølgeplanlægning. Det betyder, at det ikke er muligt at indrette eller opføre ny bebyggelse til boliger og kontor i områderne.

Det er vigtigt at understrege, at midlertidige anvendelser afhænger af grundejers muligheder og ønsker, herunder de incitament der ligger for en økonomisk udnyttelse af en ejendom. Det er grundejer som udlejer bygninger og arealer – og som derfor også fastlægger i hvilken periode en midlertidig anvendelse kan finde sted.

Planloven og byggeloven indeholder en række barrierer for midlertidige anvendelser, idet midlertidighed ikke eksisterer som begreb i disse lovgivninger. Det betyder, at midlertidige anvendelser skal opfylde samme krav som permanente anvendelser. Det betyder

Center for Byudvikling

Rådhuset, 3. sal, 6A
1599 København V

Telefon
2053 1769

E-mail
tur@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800176

www.kk.dk

samtidigt, at kommunens tilladelse til en anvendelse ikke er tidsbegrænset.

Som eksempel kan ældre lokalplaner være en barriere for midlertidige anvendelser. Hvis anvendelsen er strid med lokalplanens formåls- og anvendelsesbestemmelser er det ikke muligt at dispensere fra lokalplanen. Det forhold, at en anvendelse er midlertidig, giver ikke kommunen en videre adgang til at dispensere end normalt.

Et andet eksempel er, at byggelovens krav til indretning af en bygning som udgangspunkt er de samme uanset om anvendelsen påtænkes at være midlertidig eller permanent. De nødvendige investeringer kan derfor være en økonomisk barriere, hvis anvendelsen af bygningen kun skal finde sted i en kortere periode.

Der kan desuden være tilfælde, hvor miljøhensyn forhindrer en midlertidig anvendelse. Det vil typisk være hensynet til at beskytte beboere i området mod støj eller forurening – eller at beskytte forurenende virksomheder mod miljøfølsomme anvendelser.

Københavns Kommune og andre kommuner har gennem flere år ønsket bedre rammebetingelser for midlertidige anvendelser. Ønsket indgår derfor i KL's katalog "*Danmark i vækst og balance – 32 konkrete løsningsforslag for den fysiske planlægning*" (marts 2015), som danner baggrund for regeringens dialog med kommunerne om en revision af planloven i forbindelse med strategien for vækst og udvikling i Danmark.

Anbefaling

Det anbefales, at det tydeliggøres, at kommuneplanen principielt understøtter midlertidige anvendelser alle steder i byen.

Det foreslås derfor at tilføje følgende (markeret med kursiv) til kommuneplanens afsnit "Midlertidig brug af bygninger og arealer":

"For at udnytte de ressourcer og spændende muligheder, der ligger i byens tomme bygninger og arealer, og for at understøtte kreative erhverv, værksteder for kunstnere, gallerier, madsteder mv. ønsker Københavns Kommune at understøtte midlertidige anvendelser. Kommuneplanen indeholder derfor generelt fleksible bestemmelser, der skaber brede anvendelsesmuligheder. Desuden blev der i Kommuneplan 2009 indført en særlig midlertidighedsbestemmelse for perspektivområderne i byen, som åbner op for midlertidig anvendelse og aktiviteter i eksisterende bygninger og de omkringliggende arealer, der er udlagt til fx industri- og havneformål. Københavns Ejendomme arbejder også, hvor det er juridisk muligt, med midlertidige lejemål i tomme bygninger til en lav husleje til byens kulturelle vækstlag. Midlertidig anvendelse kan åbne områder af byen op, hvor folk ellers

ikke kommer, og give nye oplevelser for københavnere og besøgende i byen, hvilket kommunen ønsker at støtte op om.”

Det foreslås desuden at tilføje følgende (markeret med kursiv) til kommuneplanens retningslinjer for ”Midlertidige anvendelser”:

”Kommuneplanen skaber gode rammer for midlertidige aktiviteter i kraft af de brede anvendelsesbestemmelser i forskellige byområder. Kommuneplanen giver desuden særlig mulighed for midlertidige aktiviteter i områder, hvis oprindelige anvendelse til havneformål, industri eller tekniske anlæg er delvist under afvikling eller ophørt. Det skaber rammer for kreative iværksættere og medvirker til at skabe ny identitet i funktionstømte områder.”

Det foreslås desuden at tilføje følgende (markeret med kursiv) til kommuneplanens redegørelse for ”Midlertidige anvendelser”:

”Midlertidige anvendelser kan principielt finde sted alle steder i byen. I mange områder er kommuneplanens bestemmelser så fleksible, at der ikke er behov for at fastsætte særlige bestemmelser for midlertidige anvendelser. Spørgsmålet om midlertidig anvendelse vil derfor afhænge af grundejerens ønsker til brugen af ejendommen.

I områder, hvor den oprindelige anvendelse til havneformål, industri eller tekniske anlæg er delvis under afvikling eller ophørt, har kommuneplanens anvendelsesbestemmelser dog vist sig at være en barriere for midlertidige anvendelser. Derfor indeholder kommuneplanen en særlig bestemmelse om midlertidige anvendelser i udvalgte områder, der i kommuneplanens rækkefølge for byudvikling er der angivet områder, der tidligst kan udvikles efter kommuneplanens planperiode i 2027 (perspektivområder), eller i 2. del af planperioden (efter 2021). Der er tale om områder, hvor den oprindelige anvendelse til havneformål, industri eller tekniske anlæg er delvist under afvikling eller ophørt.

Københavns Kommune ønsker i udvalgte disse områder at skabe mulighed for, at tomme bygninger og de omgivende ubebyggede arealer og vandarealer kan udnyttes til midlertidige formål, inden en egentlig omdannelse og byudvikling muliggøres. Derfor giver kommuneplanen mulighed for en bredere anvendelse end den eksisterende fastlagte hovedanvendelse i områderne.

De midlertidige anvendelser og aktiviteter skal være med til at skabe byliv og aktiviteter i funktionstømte områder ved f.eks. at skabe rammer for mindre virksomheder og iværksættere, herunder kreative erhverv, grønne innovatorer m.fl. Eller ved at nyttiggøre ubebyggede arealer til rekreative formål, energiproduktion, dyrkning af fødevarer m.v.

De midlertidige anvendelser medvirker på den måde til at skabe tryghed og forskellige former for ny identitet i funktionstømte bygninger og områder, og gavner hermed områdernes udvikling på både kort og lang sigt. De midlertidige anvendelser understøtter desuden en bæredygtig forvaltning af samfundets ressourcer ved at muliggøre en fortsat anvendelse af ældre, eksisterende byggeri.”

Baggrund

Midlertidige anvendelser som strategisk redskab

Midlertidige anvendelser af tomme bygninger og ubebyggede arealer kan være med til at revitalisere nedslidte ejendomme og områder og hermed understøtte:

- *Byomdannelse og byudvikling* ved at skabe aktivitet og identitet i funktionstømte områder, fx Carlsberg og Papirøen.
- *Byliv og vækstlag* ved at skabe rum for kreative iværksættere, kulturelle aktiviteter, fx Refshaleøen og Prags Boulevard 43.

Som eksempel har grundejer i forbindelse med udviklingen af Papirøen ønsket at anvende området til bl.a. spisesteder, udstilling og kreative erhverv, mens idékonkurrencen og planlægningen for området gennemføres. De midlertidige funktioner er med til at sætte fokus på områdets potentialer og bidrager hermed med inspiration til idékonkurrencen og skaber en identitet for området som ikke tidligere har været offentligt tilgængeligt.

Midlertidige anvendelser i lovgivning og i praksis

Midlertidighed eksisterer ikke som begreb i planloven og byggeloven. Derfor er en tilladelse til en anvendelse ikke tidsbegrænset. Varigheden af de midlertidige anvendelser vil derfor være bestemt af grundejerens ønsker til anvendelsen af ejendommen.

Kommuneplanen indeholder brede anvendelsesbestemmelser, hvilket er med til at skabe fleksible muligheder for midlertidige anvendelser af bygninger og ubebyggede arealer i mange områder. Der er fastsat særlige bestemmelser for nedslidte og funktionstømte industri- og havneområder, der er udlagt til senere byudvikling.

Kommunens planlægning og byggesagsbehandling skal samtidig skabe sikkerhed for, at der ikke opstår miljøkonflikter mellem forskellige anvendelser i et område. Beboere i boligområder skal således være beskyttet mod støjende eller forurenende virksomheder. Samtidig skal virksomheder i industriområder have sikkerhed for, at der ikke etableres miljøfølsomme anvendelser, som kan betyde, at der vil blive stillet skærpede krav til virksomhedernes miljøpåvirkning.

Vurdering af kommuneplanens bestemmelser

Midlertidige anvendelser kan principielt finde sted alle steder i byen. I mange områder er kommuneplanens bestemmelser så fleksible, at der ikke er behov for at fastsætte særlige bestemmelser for midlertidige anvendelser. Anvendelsesmulighederne er allerede så brede, at spørgsmålet om midlertidige anvendelser vil afhænge af grundejerens ønsker til brugen af ejendommen.

I funktionstømte industri- og havneområder har kommuneplanens anvendelsesbestemmelser dog tidligere vist sig at være en barriere for midlertidige anvendelser. Derfor blev der i Kommuneplan 2009 indført en særlig bestemmelse om midlertidige anvendelser for de industri- og havneområder, der er udlagt til senere byudvikling. Bestemmelsen sikrer bredere anvendelsesmuligheder for eksisterende bygninger og ubebyggede arealer i disse områder, mens midlertidigheden ikke er sikret af kommunen gennem planlægning og byggesagsbehandling, men i kraft af det forhold, at området på et tidspunkt kan omdannes og byudvikles.

De tidligere industri- og havnearealer er samtidig udpeget som områder til senere byudvikling i kommuneplanens rækkefølgeplanlægning. Det betyder, at det inden for gældende lovgivning ikke er muligt at indrette eller opføre ny bebyggelse til boliger og kontor i områderne.

Rækkefølgeplanlægningen skal bl.a. sikre en fokuseret byudvikling, hvor de offentlige investeringer i infrastruktur (fx veje og metro) og offentlig service (fx skoler og institutioner) koordineres med de private investeringer i boliger og kontorer m.v.

Områdetyper i kommuneplanen

I kommuneplanens områder til serviceerhverv (S-områder) og boliger og serviceerhverv (C-områder) og blandet erhverv (E-områder) er der brede anvendelsesmuligheder, bl.a. administration, liberale erhverv, restauranter, håndværk, kollektive anlæg og institutioner samt andre sociale, uddannelsesmæssige, kulturelle, sundheds- og miljømæssige servicefunktioner, der er forenelige med områdets anvendelse.

Af hensyn til virksomheder i E-områder tillades der ikke miljøfølsomme anvendelser, fx boliger, børneinstitutioner, grundskoler m.v.

I områder til boligformål (B-områder) må kun etableres virksomheder i forureningsklasse 1 (ingen forurening). Der kan dog på nærmere vilkår tillades virksomheder i forureningsklasse 2 (ubetydelig forurening med vejledende afstandskrav på 20 m til boliger og lignende).

I kommuneplanens områder til industri (J-områder) og havneformål (H-områder) og tekniske anlæg (T-områder) er anvendelsen af arealerne afgrænset til de nævnte formål. Anvendelserne har ofte en væsentlig miljøpåvirkning i form af støj og forurening. Det er derfor ikke hensigtsmæssigt at muliggøre mere miljøfølsomme anvendelser i disse områder.

Midlertidige anvendelser i funktionstømte områder

Kommuneplanen giver dog bredere anvendelsesmuligheder i områder, hvis oprindelige anvendelse til industri, havneformål eller tekniske anlæg er delvist under afvikling eller ophørt.

Disse anvendelser omfatter mindre fremstillingsvirksomheder samt kollektive anlæg, sports- og fritidsanlæg, institutioner, erhvervs- og fritidsundervisning, museer, teatre, gallerier, koncertsale, restauranter og miljø- og energimæssige servicefunktioner. Ubebyggede arealer kan benyttes til rekreative formål og faciliteter, energiformål samt dyrkningsformål.

Områderne er udlagt til senere byudvikling i kommuneplanens rækkefølgeplan. Det betyder, at der ikke kan opføres ny bebyggelse til de ovennævnte formål, bortset fra mindre servicebygninger til brug for anvendelsen, fx til renovation, toilet- og badeforhold m.v. Funktionerne er underlagt de miljøbestemmelser, der gælder for områdets hovedanvendelse, og vil kun kunne tillades, hvor det er miljømæssigt forsvarligt.

Barrierer for midlertidige anvendelser

Det skaber en række udfordringer for etablering af midlertidige anvendelser, at midlertidighed ikke eksisterer som begreb i plan- og byggelovgivningen. Det gælder især i forhold til eksisterende lokalplaners anvendelsesbestemmelser og i forhold til krav som følge af byggeloven og bygningsreglementet.

Lokalplaner

Midlertidige anvendelser finder i mange tilfælde sted i bygninger og på arealer, der tidligere har været brugt til et andet formål. De tidligere funktioner er ophørt og har dermed skabt et potentiale for, at stedet kan skabe rammer for midlertidige anvendelser inden en ny permanent anvendelse af området.

Områderne kan være omfattet af ældre lokalplaner, der udlægger området til den tidligere anvendelse, fx industri- og havneformål. Det er ikke muligt at dispensere i strid med lokalplanens principper (formåls- og anvendelsesbestemmelser), jf. planlovens § 19.

Natur- og Miljøklagenævnet har i en afgørelse af 18. februar 2015 (NMK-33-02616) afgjort, at det forhold, at en ønsket anvendelse er af

midlertidig karakter, ikke kan udvide kommunens muligheder for at meddele dispensation fra en lokalplan.

Det vil derfor være nødvendigt at aflyse den eksisterende lokalplan eller at udarbejde en ny lokalplan (eller tillæg til lokalplan), hvis anvendelsen skal muliggøres. En ny lokalplans indhold skal respektere kommuneplanens bestemmelser, herunder de begrænsninger som kommuneplanens rækkefølgeplanlægning giver.

Udarbejdelse af et nyt plangrundlag er ressourcekrævende, hvilket står i kontrast til den ønskede anvendelses midlertidige karakter. Det tager desuden tid, hvilket ofte hænger dårligt sammen med midlertidige anvendelsers mere spontane og relativt kortvarige karakter.

Byggesagsbehandling

En bygning som ønskes anvendt midlertidigt er som udgangspunkt omfattet af de samme bestemmelser som permanente bygninger.

Større investeringer i en ejendom kan være en økonomisk barriere, hvis en ejendom kun skal anvendes i en kortere periode.

Økonomiforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, at det bør undersøges om der kan stilles lempeligere krav til fx isolering, tilgængelighed og støj, når der er tale om en midlertidig anvendelse. Det vil kræve en ændring af byggelov og bygningsreglement. Krav til brandsikring, konstruktion, forsyning m.v. bør opretholdes.

I enkelte tilfælde findes der lempeligere bestemmelser, fx for midlertidige flytbare pavilloner, der fx opstilles som led i renovering af en skole eller for at løse et akut pladsbehov. Her stiller bygningsreglementet lempeligere krav, hvis anvendelsen finder sted i under 3 år. Permanente pavilloner eller pavilloner, der benyttes længere end 3 år, skal opfylde de almindelige krav.

I relation til toiletter, tilgængelighedskrav og handicapforhold er udgangspunktet, at der stilles de krav, som bygningsreglementet foreskriver. Ved eksisterende bygninger benyttes dog ofte ombygningsbestemmelserne, der er lempeligere end kravene til nybyggeri.

I relation til eksisterende transportable telte, scener, automobilscener, tribuner, portaler, gangbroer og tårne er der indført en certificeringsordning, hvilket indebærer, at en ansøger kan slippe for at søge om byggetilladelse, hvis der er indhentet et certifikat.

Ønsker til ændringer af planloven, byggelov og bygningsreglement

Økonomiforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, at der er et behov for en ændring af planloven og byggeloven, således at

det bliver muligt at arbejde med midlertidighed og dermed tidsbegrænsede tilladelser.

I den forbindelse anbefales det at undersøge følgende muligheder:

- Ændring af planlovens dispensationsmuligheder, således at det bliver muligt at dispensere fra lokalplanens anvendelsesbestemmelser, når det handler om en begrænset periode (planloven § 19).
- Ændring af planloven således, at det bliver muligt at optage bestemmelser for tidsbegrænsede forhold (planloven § 15).
- Ændring af planloven for så vidt angår lokalplanpligten, således at det bliver umiddelbart muligt at bygge til eller indrette midlertidige anvendelser for en begrænset periode uden lokalplan (planloven § 13, stk. 2).
- Ændring af byggeloven og bygningsreglementet, så der kan stilles lempeligere krav til fx isolering, tilgængelighed og støj, når der er tale om en midlertidig anvendelse.