

## MRF 2021.217

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 22. juni 2021, j.nr. 19/03170

***Ophævet screeningafgørelse om, at ændring af miljøgodkendelsens støjniveau ved afholdelse af koncerter i Tivoli ikke var VVM-pligtig, da der ikke var foretaget en kumulativ vurdering af den eksisterende overskridelse af støjgrænserne og projektets merbelastning. Tivolis særlige betydning som attraktion udgjorde ikke et lovligt screeningskriterium efter miljøvurderingsloven.***

Københavns Kommune traf i februar 2018 i medfør af miljøvurderingslovens § 21 screeningafgørelse om, at ændring af støjniveau ved afholdelse af store koncerter i Tivoli ikke var omfattet af krav om miljøvurdering og VVM-tilladelse. Projektet omfattede en ændring af støjniveauet på 7 dB(A) for 20 koncerter årligt. Der forelå forud for afgørelsen en tilladelse til at afholde 26 årlige koncerter med et støjniveau på 91 dB(A) målt ved mixerpult og 60 dB(A) målt ved den mest udsatte beboelse. Med den ansøgte ændring blev den tilladte støjgrænse øget til 98 dB(A) målt ved mixerpult og 67 dB(A) ved den mest udsatte beboelse for 20 af de 26 koncerter. Det fremgik af afgørelsen, at der allerede ved den eksisterende aktivitet forelå en væsentlig overskridelse af de vejledende støjgrænser, men at projektets merbelastning for omgivelserne var forholdsvis begrænset. Kommunen havde på denne baggrund vurderet, at projektet ikke ville have en væsentlig indvirkning på miljøet. Kommunen havde endvidere henvist til Tivolis helt særlig betydning som en af landets vigtigste attraktioner. Afgørelsen blev påklaget af en andelsboligforening og en beboer, der bl.a. anførte, at der var tale om et projekt i VVM-direktivets forstand, som derfor i sig selv krævede miljøvurdering, at vurderingen af støjpåvirkningen var utilstrækkelig, og at der manglede en inddragelse af kumulative forhold. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) lagde til grund, at projekt var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 12.e om forlystelsesparker og lign., jf. pkt. 13.a om ændringer eller udvidelser af projekter. Nævnet fandt, at hensynet til Tivolis

særlige betydning som en af landets vigtigste attraktioner ikke udgjorde et sagligt screeningskriterium i henhold til miljøvurderingslovens bilag 6, pkt. 2.a, som alene vedrører områdets miljømæssige sårbarhed. Derimod kan Tivolis særlige betydning indgå som et lovligt kriterium for de i miljøgodkendelsen fastsatte støjvilkår. Kommunens screeningsafgørelse led derfor af en væsentlig retlig mangel. For så vidt angik støjpåvirkningen fandt nævnet, at overskridelse af de vejledende grænseværdier som udgangspunkt måtte vurderes som en væsentlig påvirkning i sig selv, men at overskridelsen dog i det enkelte tilfælde skal vurderes i forhold til screeningens øvrige parametre, som f.eks. hyppighed og varighed. Nævnet konstaterede, at kommunen i overensstemmelse hermed havde henvist til, at merbelastningen for omgivelserne var begrænset, og at påvirkningen fra koncerter var af kortvarig karakter. Kommunen havde imidlertid også lagt vægt på, at støjbidraget fra den nuværende aktivitet allerede væsentligt overskred de vejledende støjgrænser. Da der ikke var foretaget en vurdering af merbelastningen og den eksisterende overskridelse som en kumulativ påvirkning, fandt nævnet, at afgørelsen byggede på en fejlagtig anvendelse af miljøvurderingslovens screeningskriterier, idet den væsentlige overskridelse af støjgrænserne fra den eksisterende aktivitet var et forhold, som efter en konkret vurdering ville kunne tale for miljøvurderingspligt, men ikke imod. Miljø- og Fødevareklagenævnet ophævede på denne baggrund screeningafgørelsen og hjemviste sagen til fornyet behandling.

# Ophævelse og hjemvisning i sag om ikke miljøvurderingspligt for ændring af støjniveau i forlystelsespark i Københavns Kommune

19/03170

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21, jf. § 49, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Københavns Kommunes afgørelse af 20. februar 2018 om, at ændring af støjniveau ved afholdelse af store koncerter på [V1], [A1], 1630 København V, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2.[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

## 1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 20. marts 2018 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en andelsboligforening og en af foreningens beboere, der er repræsenteret ved advokat. Klager har den 28. september 2018 og den 13. december 2018 indsendt supplerende bemærkninger.

Klager har navnlig anført, at

- vurderingen af påvirkningen fra støj er utilstrækkelig, herunder er der mangler ved det udarbejdede støjkort, ligesom flere omboende end antaget påvirkes af den øgede støj,
- der mangler inddragelse af kumulative forhold, herunder trafik og lignende arrangementer i området,
- der mangler en vurdering af tilgængelighed, parkeringsforhold, uro i nattetimerne og det forhold, at projektet er placeret i et tætbeboet område, hvor de fastsatte miljøkvalitetsnormer allerede er overskredet, og
- der ikke er foretaget partshøring i tilstrækkeligt omfang.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

Klager har desuden påklaget Københavns Kommunes afgørelse af 20. februar 2018 om tillæg til miljøgodkendelse til virksomheden, og Miljø- og Fødevarerklagenævnet vil senere tage stilling til denne klage i en særskilt afgørelse.[4]

## 2. Sagens oplysninger

### 2.1 Den påklagede afgørelse

Københavns Kommunes har den 20. februar 2018 i medfør af miljøvurderingslovens § 21 truffet afgørelse om, at ændring af støjniveau ved afholdelse af store koncerter på [V1], [A1], 1630 København V, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Projektet omfatter en ændring af støjniveauet på 7 dB(A) for 20 koncerter årligt, som virksomheden allerede har tilladelse til at afholde. På nuværende tidspunkt har virksomheden tilladelse til at afholde 26 årlige koncerter med et støjniveau på 91 dB(A) målt ved mixerpult og 60 dB(A) målt ved den mest udsatte beboelse. Med projektet bliver den tilladte støjgrænse øget til 98 dB(A) målt ved mixerpult og 67 dB(A) ved den mest udsatte beboelse for 20 af de 26 koncerter. Projektet øger dermed ikke antallet af tilladte koncerter, men hæver grænsen for det tilladte lydtryk for en del af disse med 7 dB(A). Det fremgår af afgørelsen, at der ikke sker fysiske ændringer af området.

De 20 koncerter med øget lydtryk afholdes på fredage og lørdage med undtagelse af 2 koncerter, der kan afholdes på en given ugedag. Koncerterne vil være tidsmæssigt begrænset til 2 timer, idet to koncerter dog må have en varighed på op til 2,5 timer. Da der kun har været afholdt enkelte koncerter på hverdage i 2017, udgør denne begrænsning ikke en reduktion i praksis. Lydprøver begrænses til at vare 90 minutter og have et støjniveau på 60 dB(A) ved den mest udsatte beboelse.

Projektet indeholder derudover begrænsende tiltag for de kørende forlystelser, som lukkes mellem kl. 22.00 og kl. 24.00 om fredagen for at reducere den samlede støj under koncerterne, og der affyres ikke længere onsdagsfyrværkeri. Derudover skal store koncerter annonceres ved sæsonstart, og naboer skal underrettes særskilt med et varsel på mindst 14 dage, inden koncerterne afholdes. Virksomheden vil ligeledes begrænse sin mulighed for fyrværkeriaffyring. Fyrværkerishows vil blive offentliggjort som en del af virksomhedens program.

Københavns Kommune har vurderet, at særligt lukningen af de kørende forlystelser under koncerterne vil have en faktisk støjreducerende effekt. Begrænsningen af fyrværkeriaffyring på onsdage vil medføre en faktisk reduktion af støj på aftener, der ligger før en hverdag. Sammenlignet med sæson 2017 sker der en reduktion på 11-21 fyrværkerishows på dage, der ligger før en hverdag. Der er imidlertid ikke tale om en samlet reduktion af antallet af afholdte fyrværkerishows, da de kan afholdes fredag eller lørdag i stedet. Kommunen vurderer dog tiltaget som positivt for de omkringboende, da gener fra fyrværkeri på aftener inden en hverdag begrænses.

[V1] ligger midt i København mellem [A2] og [A3] og er omgivet af bl.a. tekniske anlæg, serviceerhverv, beboelse og institutioner. De omkringliggende veje ([A4], [A5], [A6] og [A7]) er meget befærdede, og støjpåvirkningen af omkringliggende beboelse herfra er tidligere beregnet til mellem 58 dB(A) og op til over 78 dB(A). [A3] og aktiviteter på [A2] er ligeledes kilder til støj, og dermed bidrager [V1] omgivelser med en væsentlig grad af baggrundsstøj.

Det fremgår af afgørelsen, at koncerter med et højere lydniveau muligvis vil tiltrække flere gæster. Da der kun er begrænsede parkeringspladser og samtidig gode offentlige transportmuligheder, har Københavns Kommune vurderet, at kun en lille del af publikum vil komme i bil, og at projektet derfor ikke vil medføre en øget trafikal påvirkning.

[V1] nuværende aktiviteter overskrider allerede de vejledende støjgrænser væsentligt, og merbelastningen som følge af projektet er begrænset. Det er lagt til grund for afgørelsen, at der i tillægget til miljøgodkendelsen vil blive fastsat vilkår om det årlige antal store koncerter, om den samlede varighed heraf, herunder af lydprøverne, og om at koncerterne skal annonceres offentligt i overensstemmelse med Miljøstyrelsens vejledning nr. 7/2006 om støj fra forlystelsesparker.

Københavns Kommune har i afgørelsen lagt til grund, at den ansøgte ændring af støjniveau ved afholdelse af store koncerter på [V1]

er

omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 12, litra e, om forlystelsesparker og lign., jf. pkt. 13, litra a, om ændringer eller udvidelser af bestående projekter.

På baggrund af screeningen har Københavns Kommune vurderet, at den samlede påvirkning fra projektet ikke har en karakter, art eller varighed, der må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljø og omgivelser, og at projektet ikke er omfattet af krav om miljøkonsekvensvurdering og tilladelse.

Det indgår i Københavns Kommunes vurdering, at der i [V1] omgivelser er kumulative støjbidrag fra trafikken samt lejlighedsvis koncerter på [A2]. Ligeledes indgår det forhold, at der allerede med den nuværende aktivitet er et støjbidrag, der væsentligt overskrider de vejledende støjgrænser, ligesom det med betydelig vægt indgår i kommunens samlede afvejning, at [V1] er placeret på et af landets absolut mest pulserende lokaliteter. Sammenholdt med, at merbelastningen for omgivelserne er forholdsvis begrænset, har kommunen på denne baggrund som anført vurderet, at ændringerne ikke vil give anledning til en væsentlig påvirkning på miljøet.

Københavns Kommune har i forlængelse heraf angivet at have lagt særlig vægt på række nærmere angivne forhold, herunder for det første, at [V1] med sin centrale placering i et område med et pulserende byliv og sin historie har en helt særlig betydning som en af landets vigtigste attraktioner. Kommunen har i den forbindelse henvist til punkt 2.2 i Miljøstyrelsens vejledning om støj fra forlystelsesparker.[5]

Endvidere har Københavns Kommune lagt særlig vægt på, at påvirkningen af koncerter på op til 67 dB (A) er af kortvarig karakter med en varighed på maksimalt 2,5 timer op til 20 gange om året hovedsageligt fredage og lørdage, at koncerter annonceres ved sæsonstart, at projektet omfatter støjbegrænsende foranstaltninger som lukning af de kørende forlystelser under koncerterne og begrænsning af fyrværkerishows om aftenen før en hverdag, at de store koncerter med få undtagelser afholdes på fredage og lørdage, og at der i tillægsgodkendelsen stilles vilkår om koncerternes antal, varighed og forudgående annoncering.

## 2.2 Klagens indhold

Klager har overordnet anført, at den påklagede screeningsafgørelse skal ophæves som ugyldig og hjemvises til fornyet behandling i Københavns Kommune.

Det er klagers opfattelse, at projektet er en ny aktivitet, der udgør et projekt i VVM-direktivets forstand. Der skal foretages en vurdering af de fulde konsekvenser af udvidelsen, og det skal være muligt klart at identificere den ændring, afgørelsen vil medføre. Konkret mangler der et støjkort over påvirkningen, da støjkortet, som indgik i ansøgningen, ikke er tilstrækkeligt. Der mangler ligeledes oplysninger om, hvor mange personer/husstande der bliver påvirket ved forskellige intervaller for lydniveauet (40, 60 og 67 dB(A)).

Klager har videre anført, at der mangler dokumentation for lydniveauet fra koncerterne og for [V1] behov for en udvidelse af støjgrænserne i miljøgodkendelsen.

Derudover har klager anført, at der mangler en vurdering af den kumulative påvirkning med andre projekter, der bør opgøres og kvantificeres, eksempelvis tilgængelighed, parkeringsforhold, søgetrafik, natteleg uro og lignende arrangementer som koncerter afholdt i Indre by. Desuden kræver tætbefolkede områder efter kriterierne i miljøvurderingsloven en særlig vurdering. Klager har ligeledes påpeget, at de fastsatte miljønormer allerede er overskredet, og i henhold til VVM-vejledningen medfører dette som udgangspunkt VVM-pligt. Ifølge klager kan hensyn til baggrundsstøj som følge af [V1] placering i et pulserende byområde ikke bruges som argument for at lempe støjkravene, da baggrundsstøjen er uden betydning efter kl. 22.

Der er ikke foretaget partshøring af husstande inden for et interval på 60-63 dB(A), hvilket ifølge klager er en sagsbehandlingsfejl.

### *2.3 Københavns Kommunes bemærkninger til klagen*

Københavns Kommune har indgivet bemærkninger til klagen den 24. april 2018, den 29. november 2018 og den 30. januar 2019. Kommunen har bemærket, at det fremgår af Miljøstyrelsens vejledning om støj fra forlystelsesparker, at støjgrænser for forlystelsesparker, der ligger tæt ved bymæssig bebyggelse, kan være lempet i forhold til de vejledende støjgrænser.[6] Det fremgår også, at der ved tilbagevendende afholdelse af store koncerter, hvor støjgrænserne ikke kan overholdes, kan stilles krav til varighed, offentlig annoncering og lignende, hvilket der er fastsat vilkår om i tillægget til miljøgodkendelsen til virksomheden.

Københavns Kommune har samlet vurderet, at der ikke er krav om miljøvurdering af det ansøgte projekt, og navnlig forhold vedrørende kumulativ støjpåvirkning, områdets karakter og placering af projektet samt de kompenserende foranstaltninger, som er indarbejdet i projektet, er inddraget i vurderingen. Kommunen har bemærket, at der i screeningen er taget højde for projektets planlagte faktiske reduktioner i virksomhedens eksisterende aktiviteter som begrænsning af fyrværkeri, og at de kørende forlystelser bliver lukket i visse tidsrum, men at disse er af begrænset karakter og ikke er tillagt altafgørende betydning i vurderingen.

Det er Københavns Kommunes opfattelse, at det ansøgte projekt er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 12, litra e, om forlystelsesparker og lignende og af pkt. 13, litra a, om ændringer eller udvidelser af bestående projekter. Der er alene tale om en ændring af lydniveauet for eksisterende koncertaktiviteter. Afgørelsen er på baggrund af ansøgningen truffet med udgangspunkt i miljøvurderingslovens § 21, stk. 1 og 2, og lovens bilag 6, ligesom sagen er tilstrækkeligt belyst, og afgørelsen indeholder de påkrævede faglige og skønsmæssige vurderinger.

Københavns Kommune har bemærket, at de foreliggende støjkort er relevante, og at det på baggrund af dem er muligt at aflæse støjintervaller (40, 60 og 67 dB(A)) som efterspurgt af klager. Det fremgår ligeledes, hvor mange personer der forventes at blive berørt af ændringerne. Da disse personer er blevet hørt, har kommunen foretaget partshøring i videre omfang end påkrævet efter forvaltningsloven. Kommunen har i forlængelse heraf bemærket, at det i øvrigt ikke kan være relevant for klager, der selv er blevet hørt, i hvilket omfang der burde være foretaget partshøring af andre personer.

Københavns Kommune har henvist til, at forhold vedrørende kumulative påvirkninger, herunder fra koncerter på [A2], er inddraget i afgørelsen. Påvirkningen fra trafik er inddraget, da det ofte er den dominerende støjkilde for boliger i byen. Projektets placering i et tætbeboet område er ligeledes inddraget.

Københavns Kommune har bemærket, at overskridelsen af de vejledende støjgrænser fastsat i Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1984 om ekstern støj fra virksomheder ud fra en samlet vurdering ikke er væsentlig, blandt andet fordi overskridelserne er begrænsede i antal og varighed. På den baggrund er det kommunens opfattelse, at der hverken foreligger manglende sagsoplysning, hjemmelsmangler eller sagsbehandlingsfejl, og kommunen fastholder, at der ikke er miljøvurderingspligt for det ansøgte projekt.

#### *2.4 Andre bemærkninger til klagen*

Ansøger, der er repræsenteret ved advokat, har den 24. maj 2018 overordnet tilsluttet sig Københavns Kommunes bemærkninger om, at der ikke foreligger væsentlige retlige mangler ved afgørelsen, og at denne er truffet på korrekt grundlag i henhold til miljøvurderingsloven. Ansøger har desuden bemærket, at Miljø- og Fødevareklagenævnet i sin prøvelse af screeningsafgørelser alene kan tage stilling til retlige spørgsmål, og at ansøgerens behov for kapacitetsudvidelse i øvrigt er uden relevans for lovligheden af screeningsafgørelsen.

### 3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

#### *3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse*

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over. Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen, at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.[7]

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

1. Partshøring.
2. De anvendte screeningskriterier.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

### *3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger*

#### *3.2.1 Indledende bemærkninger*

Efter miljøvurderingslovens § 49, stk. 1, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet behandle klager over screeningsafgørelser efter lovens § 21, for så vidt angår retlige spørgsmål, klager over § 25-tilladelser samt klager over tilsynsafgørelser efter § 46.

Miljø- og Fødevareklagenævnets behandling af retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, lighed og proportionalitet.

Klager over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klager over skønsmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en sag om miljøvurdering af et konkret projekt. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig i forhold til f.eks. omboendes interesser. Det følger ligeledes af miljøvurderingslovens § 21, at myndigheden skal træffe afgørelse om det ansøgte projekt på baggrund af ansøgerens oplysninger. Det tilkommer ikke nævnet i forbindelse med en klage over en screeningsafgørelse at tage stilling til projektansøgerens behov eller bevæggrunde for det ansøgte projekt.

Spørgsmålene om hvorvidt Københavns Kommune har iagttaget partshøringsforpligtelsen, og om screeningskriterierne er anvendt korrekt, er retlige spørgsmål.

Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke i sig selv grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurerne herfor.

#### *3.2.2 Ad 1) Partshøring*



For så vidt angår klagepunktet om manglende partshøring af visse omboende inden for et støjpåvirkningsinterval på 60-63 dB(A), konstaterer Miljø- og Fødevareklagenævnet først og fremmest, at klager er blevet hørt. Nævnet finder herefter, at klager ikke har den fornødne retlige interesse i at få efterprøvet, om Københavns Kommune burde have foretaget partshøring af andre omboende i videre omfang, end det er sket, og klagepunktet afvises derfor fra realitetsbehandling.[8]

### 3.2.3 Ad 2) De anvendte screeningskriterier

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvis, at Københavns Kommune i afgørelsen har lagt til grund, at det ansøgte vedrører et projekt omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 12, litra e, om forlystelsesparker og lign., jf. punkt 13, litra a, om ændringer eller udvidelser af projekter, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, når de kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet. Nævnet har ikke fundet anledning til at tilsidesætte denne vurdering.[9]

Det følger af miljøvurderingslovens § 21, jf. § 15, stk. 1, nr. 2, at myndigheden på grundlag af bygherrens ansøgning skal foretage en vurdering af og træffe afgørelse om, hvorvidt et projekt omfattet af lovens bilag 2 på grund af sin art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet og er derfor omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse.

Ved vurderingen skal myndigheden tage hensyn til kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 6, herunder bl.a. projektets dimensioner og udformning, forurening og gener, projektets placering, den miljømæssige sårbarhed i de geografiske områder, der kan forventes at blive berørt, herunder den eksisterende og godkendte arealanvendelse, og arten af og kendetegn ved den potentielle indvirkning på miljøet. Afgørelsen skal endvidere tage hensyn til resultaterne af foreløbig kontrol eller vurderinger af indvirkningen på miljøet, der er foretaget i medfør af EU-lovgivningen.

Københavns Kommune har ved sin vurdering af, om projektet kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, tillagt en række forhold særlig vægt. Som det første har kommunen angivet, at [V1] med sin centrale placering i et område med et pulserende byliv og sin historie har en helt særlig betydning som en af landets vigtigste attraktioner. Kommunen har i den forbindelse henvist til punkt 2.2 i Miljøstyrelsens vejledning om støj fra forlystelsesparker, hvor følgende bl.a. fremgår:

”De danske forlystelsesparker er en del af den danske historie og kultur. De har stor betydning for befolkningens fritidsaktiviteter og giver tilbud til mennesker i alle aldre, ligesom forlystelsesparkerne har betydning for dansk turisme. Endelig er mange af parkerne historiske klenodier for Danmark, som det er et ønske at værne om.”

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at hensynet til [V1] helt særlige betydning som en af landets vigtigste attraktioner ikke udgør et sagligt screeningskriterium i henhold til miljøvurderingslovens bilag 6, jf. § 21. Hensynet til projektets samfundsmæssige betydning er efter nævnets opfattelse således ikke relevant for vurderingen af, om projektet på grund af dets art, dimensionering eller placering må forventes at få en væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 21, jf. § 15, stk. 1, nr. 2. Det gælder, uanset at den eksisterende og godkendte arealanvendelse også indgår som et screeningskriterium efter bilag 6, pkt. 2, litra a, idet nævnet bemærker, at dette kriterium alene vedrører områdets miljømæssige sårbarhed.

Lignende hensyn til [V1] rimelige udviklingsmuligheder som eksisterende forlystelsespark vil efter omstændighederne nok kunne indgå ved en eventuel afgørelse, hvorved projektet tillades efter anden lovgivning. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i den forbindelse, at det fremgår af punkt 4.2.2 i Miljøstyrelsens vejledning om støj fra forlystelsesparker, at en række eksisterende forlystelsesparker har en støjmåssigt problematisk beliggenhed, og at det for flere parker ikke er teknisk eller økonomisk realistisk at bringe støjbelastningen ned på de vejledende støjgrænser og samtidig opretholde en rimelig aktivitet. For disse parker bør der ifølge vejledningen derfor lægges vægt på en række forhold ud over de vejledende støjgrænser, når en ansøgning om ændring eller udvidelse skal vurderes, eller når miljøgodkendelsen skal revurderes.

Projektets mulighed for efter en sådan afvejning at opnå miljøgodkendelse er imidlertid ikke et forhold, der taler imod miljøvurderingspligt i sig selv. Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger herved vægt på, at formålet med en miljøvurdering af et projekt efter miljøvurderingslovens § 1, stk. 2, er, at der under inddragelse af offentligheden så tidligt som muligt og forud for, at myndigheden træffer afgørelse om projektet, tages hensyn til projektets sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet.

Københavns Kommunes screeningsafgørelse lider derfor af en væsentlig retlig mangel.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder inden for rammerne af en retlig prøvelse således heller ikke at kunne vurdere, om de saglige kriterier, som kommunen også har anført, kan begrunde afgørelsen i sig selv. Nævnet finder det derimod rigtigst, at Københavns Kommune får mulighed for at træffe en ny afgørelse som førsteinstans, hvor hensynet til [V1] helt særlige betydning som attraktion ikke indgår.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i den forbindelse, at overskridelse af de vejledende grænseværdier som udgangspunkt må vurderes som en væsentlig påvirkning i sig selv. Overskridelsen skal dog i konkrete tilfælde vurderes i forhold til screeningsens øvrige parametre, som f.eks. hyppighed og varighed.[10] Københavns Kommune har i overensstemmelse hermed netop henvist til, at merbelastningen for omgivelserne er begrænset og påvirkningen fra koncerter af kortvarig karakter.

Ved sin vurdering af, at projektet ikke kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, har Københavns Kommune imidlertid også lagt vægt på, at støjbidraget fra den nuværende aktivitet væsentligt overskrider de vejledende støjgrænser allerede.

Det fremgår af Miljøstyrelsens VVM-vejledning, at et anlægsprojekt for udvidelse af et eksisterende anlæg ikke kun skal vurderes isoleret som et selvstændigt anlæg i relation til tålegrænser og vejledende grænseværdier. Anlægsprojektet skal vurderes i kumulation med – det vil sige sammen med – miljøpåvirkningen fra allerede eksisterende anlæg. Dette kan betyde, at et anlægsprojekt, der isoleret set ikke vil påvirke miljøet væsentligt, alligevel kan være VVM-pligtigt. Dette vil ifølge vejledningen klart være tilfældet, hvis det eksisterende anlæg allerede giver anledning til væsentlige miljøpåvirkninger.[11]

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Københavns Kommunes afgørelse således også bygger på en fejlagtig anvendelse af miljøvurderingslovens screeningskriterier, idet den væsentlige overskridelse af støjgrænserne fra den eksisterende aktivitet er et forhold, som efter en konkret vurdering vil kunne tale for miljøvurderingspligt, men ikke imod.

### 3.3 Øvrige bemærkninger

Ved en fornyet behandling af sagen skal Københavns Kommune foretage en vurdering af, om det ansøgte projekt må forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, hvor hensynet til [V1] særlige betydning som en af landets vigtigste attraktioner ikke indgår.

Københavns Kommune skal ved en fornyet behandling af sagen endvidere inddrage den væsentlige overskridelse af støjgrænserne fra den eksisterende aktivitet som en kumulativ påvirkning, der efter en konkret vurdering vil kunne tale for miljøvurderingspligt i sig selv.

### 3.4 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2.

### 3.5 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Københavns Kommunes afgørelse af 20. februar 2018 om, at ændring af støjniveau ved afholdelse af store koncerter på [V1], [A1], 1630 København V, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse og hjemviser sagen til fornyet behandling.

- [1] Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) med senere ændringer.
- [2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.
- [3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.
- [4] Sagsnr. 18/05046 (tidl. NMK-10-01312).
- [5] Miljøstyrelsens vejledning 7/2006 om støj fra forlystelsesparker.
- [6] Miljøstyrelsens vejledning nr. 7/2006.
- [7] Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).
- [8] Jf. nævnets afgørelse af 29. maj 2015 i sag NMK-33-02384.
- [9] Jf. i denne retning Højesterets dom af 1. april 2014 i sag 267/2011, trykt i UfR 2014.1953 H og nævnets afgørelse af 25. marts 2020 i sag 18/05635 (tidl. NMK-34-00639).
- [10] Jf. vejledning af 12. marts 2009 om VVM i planloven, s. 39 f.
- [11] Jf. vejledning af 12. marts 2009 om VVM i planloven, s. 41.

**Sag:**

19/03170

**Dato:**

22. juni 2021.

**Emner:**

Miljøvurdering af ...

Miljøvurdering af ...

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •  
Nævneshus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • [mfkn@naevneneshus.dk](mailto:mfkn@naevneneshus.dk)  
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)  
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.dgst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)