

MRF 2022.204

Miljø- og Fødevarerklagenævnets delafgørelse af 6. juli 2022, j.nr. 22/00738

Opsættende virkning af klage over VVM-screening af opførelse af to karrébygninger tæt på Helsingør Domkirke, da det var uklart, om kommunen som tilsynsmyndighed kunne påse, at foranstaltninger til overvågning og begrænsning af vibrationer faktisk blev udført.

Sagen omhandlede et byggeri på Kulpladsen i Helsingør Kommune omfattet af lokalplan 1.159 fra 2017 om bebyggelse på Kulgrunden. Projektområdet er beliggende på kanten af Helsingørs historiske bykerne ud mod havnearealerne og Kronborg og har i mange år ligget som en åben parkeringsplads. Helsingør Domkirke, Sct. Olai, ligger ca. 50 m vest for området og er adskilt fra området af vej og bygninger placeret foran kirken. Det ansøgte projekt omfattede opførelse af to karrébygninger på 2-4 etager indeholdende 19 lejligheder og et butikslokale med et samlet grundareal på 2.888 m². Helsingør Kommune traf den 28. oktober 2021 screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 om, at projektet var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10.b, om anlægsarbejder i byzone, men at projektet ikke var miljøvurderingspligtigt, idet det ikke kunne forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet. I forhold til støj og vibrationer var der i afgørelsen henvist til et af bygherre indsendt notat om ramning af pæle, hvoraf bl.a. fremgik, at der skulle monteres støj- og vibrationsmålere på domkirken og omkringliggende bygninger, og at projektet overholdt ”grænseværdier jf. DIN4150-3/8/, tysk standard”. Screeningsafgørelsen blev rettidigt påklaget af Menighedsrådet for Helsingør Domkirke og den landsdækkende forening Kultur & Arv med anmodning om, at klagen blev tillagt opsættende virkning. Klagerne gjorde gældende, at projektet ville kunne forårsage uoprettelig skade på Helsingør Domkirke og omkringliggende bygninger, bl.a. fordi det var ukendt, hvilke konsekvenser projektets pæleramning og pilotering ville have for domkirken. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) bemærkede, at kommunen i screeningsafgørelsen især havde lagt vægt på, at der som led i projektet blev opsat støj- og vibrationsmålere på udvalgte bygninger omkring byggepladsen med henblik på at sikre, at pæleramning ikke medførte overskridelse af grænser for støj- og vibrationer, og at der i givet fald ville blive udført pæle som borede fundamenter. Af screeningsafgørelsen fremgik imidlertid ikke, om vilkår for overvågning og begrænsning af vibrationer forventedes fastsat i tilladelser

efter anden lovgivning, herunder en eventuel byggetilladelse. Nævnet bemærkede, at kommunen forud for udstedelse af en delbyggetilladelse til projektet bl.a. havde udtalt, at der var tale om et privatretligt forhold, hvis byggeriet medførte skader på naboejendomme, og at det alene var bygherrens ansvar at overholde grænseværdier for støj og vibrationer. Delbyggetilladelsen indeholdt ikke vilkår om begrænsning af vibrationer, idet det dog fremgik, at bygge- og anlægsarbejde skulle overholde den kommunale forskrift for begrænsning af støj, vibrationer og støv, der var udstedt i medfør af miljøaktivitetsbekendtgørelsens § 20, stk. 2. Nævnet bemærkede hertil, at det fremgår af Miljøstyrelsens vejledning til miljøaktivitetsbekendtgørelsen, at vibrationer fra fundering kan overskride komfortkriterierne for personer, der opholder sig i nærområdet omkring funderingen, og at vibrationer kan forårsage skader på bygninger, idet dette forhold dog ikke er reguleret af miljøbeskyttelsesloven. På denne baggrund fandt nævnet, at der var forhold i sagen, som kunne begrunde, at klagen over screeningsafgørelsen blev tillagt opsættende virkning. Nævnet henviste herved til, at domkirken lå ca. 50 m fra projektområdet, og at hensynet til kirker og disses omgivelser udtrykkeligt er omfattet af formålsbestemmelsen i miljøvurderingslovens § 1, stk. 2. Det fremgik hverken af screeningsafgørelsen eller delbyggetilladelsen, hvorvidt – og i givet fald med hvilken hjemmel – kommunen som tilsynsmyndighed vil kunne påse, at de af bygherren beskrevne foranstaltninger for overvågning og begrænsning af vibrationer faktisk udføres. Nævnet bemærkede, at kommunen selv havde anført, at det alene var bygherrens ansvar at overholde disse, og da vibrationsskader på bygninger ikke er et forhold, som reguleres af miljøbeskyttelsesloven eller miljøaktivitetsbekendtgørelsen. Nævnet fandt derfor, at der kunne rejses tvivl om, hvorvidt kommunen havde foretaget en tilstrækkelig vurdering af muligheden for reelt at begrænse projektets indvirkninger som påkrævet efter bilag 6, pkt. 3.h, og at der var en risiko for, at der kunne ske uoprettelig skade, hvis klagen ikke blev tillagt opsættende virkning.

Kommentar: Miljø- og Fødevareklagenævnets begrundelse for opsættende virkning i denne klagesag giver anledning til en principiel bemærkning om karakteren af en VVM-screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21. Nævnet henviste navnlig til, at der kunne rejses tvivl om, hvorvidt screeningskriteriet i lovens bilag 6, pkt. 3.h, var overholdt, hvorefter en screening bl.a. skal tage hensyn til muligheden for reelt at begrænse projektets indvirkninger på miljøet. Ifølge nævnet var det nemlig uklart, om kommunen som tilsynsmyndighed kunne påse, at de af bygherren fremlagte foranstaltninger til overvågning og begrænsning af vibrationer ville blive overholdt. Dette skyldtes bl.a., at der ikke var fastsat vilkår herom i den delbyggetilladelse, som kommunen havde meddelt bygherren, og at miljøbeskyttelsesloven og miljøaktivitetsbekendtgørelsen ifølge nævnet ikke regulerer vibrations-skader på bygninger. Denne begrundelse beror imidlertid på en principiel misforståelse af VVM-reglernes formål. En screeningsafgørelse er en vurdering på grundlag af bygherrens ansøgning af, om et projekt på grund af dets art, dimensioner og placering kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet. Er dette tilfældet, skal projektet undergives en egentlig miljøvurdering, da der ikke i screeningsafgørelser kan stilles vilkår for projektet. Formålet med screeningsafgørelsen er således at sikre, at visse projekter, der kan have væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en særlig procedure med henblik på at styrke godkendelsesmyndighedens beslutningsgrundlag (og offentlighedens indsigt og prøvelsesadgang). Det er principielt set uden betydning for spørgsmålet om væsentlig miljøpåvirkning, hvilke materielle miljøkrav det pågældende projekt er underlagt, og om der bliver ført tilsyn med, at disse krav overholdes. Den omstændighed, at et projekt eksempelvis er omfattet af krav om begrænsning af støj og vibrationer, og at der (kan) føres tilsyn hermed, er således ikke ensbetydende med, at projektet ikke kan anses for at have væsentlig indvirkning på miljøet. Myndighedens screening har netop til formål at afdække, om det er nødvendigt at gennemføre en miljøvurdering, der bl.a. skal belyse projektets betydning for overholdelsen af natur- og miljøbeskyttelseslovgivningen. Miljø- og Fødevareklagenævnets begrundelse i sagen fra Helsingør synes dermed at sammenblende VVM-screeningen med de materielle miljøkrav, der gælder for det pågældende projekt. Noget andet er, at der i den konkrete sag meget tænkeligt var grundlag for opsættende virkning, idet VVM-screeningen tilsyneladende var baseret på, at bygherren iværksatte foranstaltninger til overvågning og begrænsning af støj og vibrationer fra bygge- og anlægsarbejdet med henblik på at undgå en væsentlige miljøpåvirkninger. Dette tilsiger i sig selv, at der blev gennemført en miljøvurdering til belysning heraf, jf. også **MRF 2022.196 Mfk** med kommentar, hvor Miljø- og Fødevareklagenævnet selv lagde vægt på sådanne afværgeforanstaltninger under en VVM-screening. Om VVM-screeningen se uddybende Pagh og Haugsted: *Fast ejendom – regulering og køb*, 4. udg., 2022, s. 433 ff.

Efter afgørelsen om opsættende virkning i sagen fra Helsingør reviderede bygherren projektet, så funderingen ikke ville ske som pælefundering eller borede pæle, men i stedet som et stort pladefundament. Den 27. oktober 2022 ophævede Miljø- og Fødevareklagenævnet med henvisning hertil screeningsafgørelsen, idet Helsingør Kommune den 13. juli 2022 havde truffet en ny screeningsafgørelse vedr. det reviderede projekt (som ligeledes er påklaget til nævnet med anmodning om opsættende virkning).

Opsættende virkning af klager over afgørelse om ikke miljøvurderingspligt for byggeri på [A1] i Helsingør Kommune

22/00738

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 53, jf. § 49, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet tillægger klager over Helsingør Kommunes afgørelse af 28. oktober 2021, om at byggeri på [A1] på [A2] og [A2] samt [A3] i 3000 Helsingør ikke er omfattet af miljøvurdering opsættende virkning.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.[2] 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 Fødevarerklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 25. november 2021 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af Menighedsrådet for den nærliggende Helsingør Domkirke, Sct. Olai (klager 1) og den landsdækkende forening Kultur & Arv (klager 2).

Klagerne har navnlig anført, at

- der ved offentliggørelse af afgørelsen manglede en klagevejledning,
- projektet vil kunne forårsage uoprettelig skade på omkringliggende bygninger af historisk, kulturel og arkitektonisk værdi,
- projektet vil udgøre en betydelig risiko for bygninger, og at der er ikke foretaget en tilstrækkelig belysning, stillingtagen og hensyn til den foreliggende risiko,
- det er ukendt hvilke konsekvenser projektets pæleramning og pilotering vil have for Helsingør Domkirke, Sct. Olai,
- sagen indeholder modstridende oplysninger i forhold til anlæg af kældere, og om der er risiko for ændring af grundvandsspejlet,
- en ændring af grundvandsspejlet vil potentielt kunne medføre væsentlige sætningsskader og ultimativt en sammenstyrtning af dele af Helsingør Domkirke, Sct. Olai,
- det ikke er godtgjort efter kriterierne i bilag 6 til VVMbekendtgørelsen, at byggeriet ikke kan antages at ville kunne påvirke miljøet væsentligt eller påvirke de landskabelige,

- kulturhistoriske og naturmæssige værdier,
- det såvel retligt som skønsmæssigt er forkert ikke at udfærdige en miljøkonsekvensrapport i en byggesag, der kan have så afgørende konsekvenser for kulturarven,
- der bør udarbejdes en miljøkonsekvensrapport indeholdende en gennemgribende analyse af, risici for Helsingør Domkirke, Sct. Olai, og de omkringliggende beskyttede bygninger.

Klager 1 har anmodet om, at klagen tillægges opsættende virkning. Anmodningen er begrundet med risikoen for uoprettelig skade på Helsingør Domkirke og omkringliggende bygninger.

Klager 2 har med henvisning til klagepunkterne anmodet om, at klagen tillægges opsættende virkning.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har foretaget en særskilt behandling af spørgsmålet om opsættende virkning.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området

Projektområdet "Kulpladsen" er placeret mellem [A4] og [A5] på kanten af Helsingørs historiske bykerne ud mod havnearealerne og Kronborg. Grunden ligger foran Helsingør Domkirke, Sct. Olai, og har i mange år ligget som en åben parkeringsplads.

Helsingør Domkirke, Sct. Olai, ligger ca. 50 m vest fra projektområdet og er adskilt fra projektområde af vej og bygninger placeret foran kirken. Videre ligger Klosterkirken, Sct. Mariæ ca. 100 m fra projektområdet. Derudover er der tæt bymæssig bebyggelse i størstedelen af nærområdet.

2.2 Den påklagede afgørelse

Helsingør Kommune har den 28. oktober 2021 i medfør af miljøvurderingslovens § 21 truffet afgørelse om, at byggeri på [A1] ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Det ansøgte projekt omhandler opførelse af to karrebygninger på 2-4 etager indeholdende 19 lejligheder samt et butikslokale ud mod [A5]. Bygningerne placeres i grønne omgivelser og har fælles gårdhave-rum. Det samlede grundareal udgør ca. 2.888 m².

Helsingør Kommune har lagt til grund, at projektet er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 10, litra b, om anlægsarbejder i byzoner, herunder opførelse af butikcentre og parkeringsanlæg. Kommunen har på baggrund af screeningen vurderet, at det ansøgte projekt ikke kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, og at det derfor ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Indledningsvis fremgår det, at afgørelsen kan ændres, hvis projektet eller andre forudsætninger ændres. Hvis projektet ændres, har ansøger ifølge afgørelsen pligt til at anmelde ændringerne, så de kan vurderes i forhold til, om de udløser VVM-pligt.

Det fremgår af begrundelsen for afgørelsen, at Helsingør Kommune især har lagt vægt på, at projektet opsætter støj og vibrationsmålere på udvalgte bygninger omkring byggepladsen med henblik på at sikre, at pæleramning ikke medfører overskridelse af grænser for støj- og vibrationer, og at der i givet fald udføres pæle som borede fundamenter. Endvidere har kommunen især lagt vægt på, at kirkebyggelinjen ikke på nævneværdig vis begrænser indsigt eller udsigt til kirkerne. Kommunen henviser herved til, at den meddelte dispensation fra kirkebyggelinjen er stadfæstet af Miljø- og Fødevareklagenævnet.[3] Kommunen har ligeledes især lagt vægt på, at det ved undersøgelser af den V2 kortlagte ejendom kan konkluderes, at projektet ikke udgør nogen betydende risiko for forureningspåvirkning af grundvand eller havnen. Endelig har kommunen især lagt vægt på, at projektet ikke påvirker Natura 2000-områder, habitatområder, fuglebeskyttelsesområder og Ramsar-områder.

Af screeningskemaet, som ligger til grund for afgørelsen, fremgår det at projektet vil overholde grænseværdier for støj og vibrationer. Dernæst fremgår det, at der opsættes støj- og vibrationsmålere på udvalgte bygninger, og hvis afmålinger overskrider grænseværdierne, og det ikke er muligt at foretage støj- og vibrationsreducerede foranstaltninger, udføres pæle i stedet som borede fundamenter. I tilknytning hertil oplyses det, at det kan vurderes på stedet, og ved hjælp af målinger, hvor ramning af pæle kan udføres. Dette vurderes i første omgang, efter prøvepæle er udført.

I forhold til støj og vibrationer refererer screeningskemaet desuden til et af ansøger indsendt notat om ramning af pæle inklusiv en støj- og vibrationstegning.[4] Af notatets støj- og vibrationstegning ses det, at der monteres tre støj- og vibrationsmålere på Helsingør Domkirke, Sct. Olai, samt fem målere på de bygninger, der adskiller selve domkirken fra vejen mod projektområdet. Vedrørende sikring mod skader på bygninger fra vibrationer fremgår det af notatet, at projektet overholder grænseværdier jf. DIN4150-3/8/, tysk standard, hvilket tillige er illustreret på den vedlagte støj- og vibrationstegning.

Dernæst er der i screeningskemaets rubrik 36 sat kryds i feltet "nej" ud for om projektet vil medføre påvirkninger af overfladevand eller grundvand. I tilknytning hertil er det oplyst, at bygherre ikke opsætter vandstandsmålinger, da det ikke er nødvendigt, idet byggeriet ikke omfatter grundvandssænkning, og ikke vil have konsekvenser for grundvandsspejlets placering.

2.3 Helsingør Kommunes bemærkninger

Helsingør Kommune har den 17. og 18. januar 2022 til klagerne bemærket, at bygherre for at sikre Helsingør Domkirke, Sct. Olai og omkringliggende bygninger mod skader fra anlægsarbejdet opsætter støj- og vibrationsmålere på bygninger omkring byggepladsen med henblik på at sikre, at pæleramning ikke medfører overskridelse af grænser for støj og vibrationer. Hertil oplyses det, at målere for vurdering af skader på bygninger ved vibrationer monteres på bygningers fundament. Yderligere fremhæves det, at der foretages fotoregistreringer af alle omkringliggende bygninger inden for en afstand af 100 m fra arbejdsområde, inden ramning påbegyndes. Videre henvises der til, at i det tilfælde, at

målinger overskrider grænseværdier for støj og vibrationer, og det ikke er muligt at foretage støj- og vibrationsreducerede foranstaltninger, udføres pæle i stedet som borede fundamenter.

I forlængelse heraf vurderer Helsingør Kommune, at bygherres tiltag med fotoregistrering, opsætning af vibrationsmålere, etablering af prøvepæle og kontrol af, at målingerne overholder kravværdier, vil være en tilstrækkelig sikring mod risiko for påvirkning og skade af Helsingør Domkirke, Sct. Olai, og andre bygninger i nærheden af byggeriet.

Videre bemærker Helsingør kommunen, at projektet ikke vil medføre behov for grundvandssænkning, og det vurderes ikke at være sandsynligt, at der vil kunne forekomme en utilsigtet grundvandssænkning ved byggearbejdet.

2.4 Nye oplysninger under sagens behandling

Klagerne

Klagerne har henholdsvis den 15. og 17. marts 2022 indsendt underretning om, at projektets byggeri delvist er påbegyndt, og at grundvandsstanden i området påvirkes af projektet.

Klager 1 har oplyst, at klager har opsat en pejleboring på Helsingør Domkirkes matrikel, hvor der er konstateret et fald på over 30 cm i grundvandsstanden.

Klager 2 har tillige indsendt underretning med henvisning til den pejleboring, som klager 1 har opsat nær Helsingør Domkirke, og som viser fald i vandstanden. Hertil har klager fremhævet, at påvirkning af grundvand netop er et klagepunkt i sagen, og fremhæver, at kommunen som grundlag for, at projektet ikke var miljøvurderingspligtig ved screeningsafgørelsen vurderede, at grundvandet ikke ville blive påvirket, hvilket nu er konstateret. Klagen bør således tillægges opsættende virkning, så yderligere tiltag ikke må foretages, før der foreligger pålidelige og præcise beregninger af de miljømæssige konsekvenser. Klager fremhæver i den forbindelse, at et faldende grundvandsspejl kan have katastrofale konsekvenser for Helsingør Domkirke og den øvrige historiske bygningsmasse, og at det er meget sandsynligt, at faldet i vandstanden er sket i forbindelse med det grave- og støbearbejde, som Helsingør Kommune har tilladt uden forudgående miljøundersøgelser.

Derudover har klager 2 anført, at byggeriet ifølge ansatte på byggepladsen angiveligt skal være gået i stå pga. "problemer med grundvandet". Det kan således ikke udelukkes, at den faldende vandstand vil kunne resultere i omfattende og uoprettelige bygningskader, hvorfor en VVM-undersøgelse er af afgørende betydning, inden der graves og støbes yderligere. Klager har til sin underretning vedhæftet dataudtræk for den pejleboring, som viser fald i grundvandsstande, sammen med kommentarer fra den rådgivende geolog og arkitekt. Tillige har klager vedhæftet foto, der ifølge klager, viser en tom byggeplads, og at den ene af bygherres to pejlebrønde er blevet overkørt af et tungt køretøj, og derfor næppe kan forventes at være i anvendelse.

Endelig har klager 2 anført, at Miljø- og Fødevareklagenævnet som domstolslignende klageorgan bør sikre, at forholdet bliver behandlet med den skyldige omhu, som Helsingør Kommune desværre har forsømt at udvise i nærværende sag. Dette kan ifølge klager ske ved at tildele klagen opsættende virkning og ændre kommunens afgørelse, så projektet bliver VVM-pligtigt, hvilket klager ikke forestiller sig, at kommunen vil modsætte sig i lyset af situationens alvor.

Klager 2 har samtidig fremsendt kopi af dennes brev af 14. marts 2022 til Helsingør Kommune, hvor klager bl.a. oplyser kommunen om, at der ikke er opsat vibrationsmålere i området som lovet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved brev af 22. marts 2022 vejledt klagerne om, at det er Helsingør Kommune, der som tilsynsmyndighed påser, om anlægsarbejdet udføres i overensstemmelse med screeningsafgørelsens rammer og forudsætninger og under overholdelse af miljølovgivningens krav.

Klager 1 har sidenhen fremsendt kopi af dennes brev til Helsingør Kommune af 13. april, 25. april og 15. juni 2022 samt den 6 maj og 9. juni 2022 oplyst, at der ingen dialog er, og at kommunen ikke håndhæver tilsyn. Videre har klager den 17. maj 2022 indsendt kopi af korrespondance med kommunen og supplerende bemærkninger til klagesagen, herunder et geologisk notat.

Helsingør Kommune

Helsingør Kommune har 5. maj og 7. juni 2022 på foranledning af Miljø- og Fødevarerklagenævnet indsendt henholdsvis en forudgående delbyggetilladelse[5] til projektet dateret 8. juli 2021 og byggetilladelse til projektet dateret 18. november 2021. Af tilladelserne fremgår de indsigelser, der er indkommet i partshøringsperioden for den enkelte tilladelse og kommunens bemærkninger hertil.

Af delbyggetilladelsen dateret den 8. juli 2021 fremgår det, at Helsingør Kommune ved partshøringen af denne har modtaget indsigelser om støj, vibrationer og bygningsskader. Herunder indsigelser om, at projektets ramning af pæle vil medføre bygningsskader samt støj, og der i stedet bør stilles krav om borede pæle. Videre stilles der spørgsmål til, hvorvidt standardværdierne i bygherrens notat for støj og vibrationer tager hensyn til de særlige jordbundsforhold og de ældre ejendommers konkrete tilstande f.eks. fundamenter og murværk i området, og om det er undersøgt, at standardværdierne sikrer mod bygningsskader på naboejendomme. Videre er der stillet spørgsmål om, hvem der har ansvar for eventuelle skader. Helsingør Domkirke har ved partshøringen indsendt indsigelser, hvoraf fremgår behov for etablering af et alarm/registrerings- og kontrolsystem, og opsætning af vibrationsmålere på kirkebygningen, mens arbejdet står på, som ikke må overstige 3 mm/s jævnfør DIN 4150-3 af februar 1999. Kommunen har som svar til indsigelserne bemærket, at der i notatet for håndtering af støj og vibrationer ved ramning af pæle er beskrevet, at der kun sker ramning af pæle, hvis støjgrænserne kan overholdes, og at der vil ske afmålinger af det. Hvis målingerne viser overskridelse, så vil pælene blive udført som borede fundamenter. Kommunen bemærker videre, at skader på ejendomme som følge af byggeriet er et privatretligt forhold, der alene er bygherres ansvar, hvorfor kommunen ikke kan svare om det. I forhold til de konkrete indsigelser fra Helsingør Domkirke henviser kommunen til at der foretages fotoregistrering af alle omkringliggende bygninger, og at der ifølge bygherrens notat for støj og vibrationer opsættes vibrationsmålere på kirken. I forhold til etablering af et alarm/registrerings- og kontrolsystem samt indsigelser om overholdelse af den tyske grænseværdi for bygningsskader henviser kommunen til, at domkirken må tage kontakt til bygherre. Endeligt fremgår det, at bygge- og anlægsarbejdet er anmeldt til kommunens miljøafdeling, som har godkendt det. Betingelser og vilkår i kommunens forskrift ("Begrænsning af støj, vibrationer og støv ved bygge- og anlægsarbejde") og godkendelsen skal overholdes.

Af byggetilladelsen dateret 18. november 2021 fremgår det, at Helsingør Kommune ved partshøringen af denne har modtaget indsigelser vedrørende anlægsarbejdet og bygningskader. Kommunen anfører hertil, at kommunen overordnet har svaret på de bemærkninger og indsigelser, som er modtaget ved gennemført partshøring vedrørende delbyggetilladelsen.

Endelig har Helsingør Kommune den 27. april 2022 indsendt kopi af svar til klager 1's henvendelse til kommunen, hvilken klager har fremsendt i kopi til Miljø- og Fødevareklagenævnet den 14. april 2022.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Den påklagede afgørelse består af en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21.

Klage over afgørelser efter miljøvurderingsloven har som udgangspunkt ikke opsættende virkning. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan efter lovens § 53 imidlertid ved rettidig klage bestemme, at en afgørelse efter § 21 eller en afgørelse om tilladelse efter § 25 ikke må udnyttes, og at et påbud efter § 46, stk. 4, ikke skal efterkommes. Hvis et bygge- eller anlægsarbejde er iværksat, kan nævnet påbyde arbejdet standset.

Det fremgår af lovforarbejderne til miljøvurderingslovens § 53, at bestemmelserne i planlovens § 60, stk. 8, 1. og 2. pkt., videreføres på nærværende lovs område.

Ifølge lovbemærkningerne til planloven vil vurderingen af, om en klage bør tillægges opsættende virkning i første række bero på, om det er overvejende sandsynligt, at der foreligger en væsentlig overskridelse af loven. Hertil kommer graden af risiko for, at en udnyttelse af tilladelsen/godkendelsen vil influere uheldigt på muligheden for at kræve fysisk lovliggørelse, hvis der senere gives klager medhold.

Det bemærkes, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om opsættende virkning efter sin karakter må træffes hurtigst muligt, hvorfor nævnet må basere sin vurdering på de oplysninger i sagen, som er umiddelbart tilgængelige.

Formålet med en miljøvurdering er efter miljøvurderingslovens § 1, stk. 2, at der under inddragelse af offentligheden så tidligt som muligt og forud for, at myndigheden træffer afgørelse, tages hensyn til planers, programmers og projekters sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, hvor bestemmelsen udtrykkeligt nævner bl.a. kirker og deres omgivelser.

Efter miljøvurderingslovens § 21, stk. 1, træffer myndigheden på grundlag af bygherrens ansøgning afgørelse om, hvorvidt et projekt omfattet af bilag 2 på grund af dets art, dimensioner eller placering er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse (screeningsafgørelse). Ved vurderingen skal myndigheden tage hensyn til kriterierne i bilag 6.

Efter miljøvurderingslovens § 19, stk. 2, kan ansøgningen indeholde en beskrivelse af særkender ved projektet eller af de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå eller forebygge, hvad der kunne have været væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet. Disse skal i givet fald anføres i screeningsafgørelsens begrundelse, hvis afgørelsen går ud på, at

projektet ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, jf. § 21, stk. 2. Muligheden for reelt at begrænse indvirkningerne udgør endvidere et selvstændigt screeningskriterium efter bilag 6, pkt. 3, litra h.

Helsingør Kommune har i screeningsafgørelsen bl.a. især lagt vægt på, at der som led i projektet opsættes støj og vibrationsmålere på udvalgte bygninger omkring byggepladsen med henblik på at sikre, at pæleramning ikke medfører overskridelse af grænser for støj- og vibrationer, og at der i givet fald udføres pæle som borede fundamenter.

Det fremgår ikke af screeningsafgørelsen, om vilkår for overvågning og begrænsning af vibrationer forventes fastsat i tilladelser efter anden lovgivning, herunder en eventuel byggetilladelse.

Af Helsingør Kommunes forudgående delbyggetilladelse af 8. juli 2021 fremgår derimod, at kommunen bl.a. har modtaget indsigelser om, at ramning af pæle vil medføre bygningskader og støj. Kommunen har endvidere modtaget spørgsmål om, hvorvidt standardværdierne i bygherres notat for støj og vibrationer tager hensyn til de særlige jordbundsforhold og de ældre ejendommers konkrete tilstande f.eks. fundamenter og murværk, og om de sikrer mod bygningskader på naboejendomme. Heroverfor har kommunen bl.a. anført, at der er tale om et privatretligt forhold, hvis byggeriet medfører skader på naboejendomme, og at kommunen ikke kan besvare de rejste spørgsmål til notatet, da det er bygherres ansvar alene. Det fremgår endvidere, at repræsentanter for domkirken bl.a. ønsker opsat vibrationsmålere på kirkebygningen, mens arbejdet står på, som ikke må overstige 3 mm/s jævnfør DIN 4150-3 af februar 1999. Kommunen har som svar herpå henvist domkirken til bygherres notat om støj og vibrationer og til selv at kontakte bygherre i forhold til bl.a. overholdelse af den nævnte grænseværdi. Delbyggetilladelsen indeholder ikke vilkår om begrænsning af vibrationer. Dog fremgår det, at bygge- og anlægsarbejdet er anmeldt til kommunens miljøafdeling, og at kommunens forskrift for "Begrænsning af støj, vibrationer og støv ved bygge og anlægsarbejde" skal overholdes.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger til grund, at den sidstnævnte forskrift er udstedt i medfør af miljøaktivitetsbekendtgørelsens § 20, stk. 2,[6] hvorefter kommunalbestyrelsen kan udstede lokale forskrifter om bl.a. bygge- og anlægsarbejder, jf. § 2, stk. 1, nr. 1. Miljøstyrelsen har udstedt en vejledning til miljøaktivitetsbekendtgørelsen.[7] Af vejledningens beskrivelse af, hvad en lokal forskrift kan dække, fremgår bl.a. at vibrationer fra fundering kan overskride komfortkriterierne for personer, der opholder sig i nærområdet omkring funderingen. Det fremgår endvidere, at vibrationer ligeledes kan forårsage skader på bygninger, men at dette forhold ikke reguleres af miljøbeskyttelsesloven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på ovennævnte baggrund, at der i den aktuelle sag er forhold, der kan begrunde, at nævnet fraviger hovedreglen om, at en klage ikke har opsættende virkning. Nævnet har lagt vægt på, at Helsingør Domkirke, Sct. Olai, ligger ca. 50 m vest fra projektområdet, og at formålet med en miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 1, stk. 2, udtrykkeligt også omfatter hensynet til kirker og disses omgivelser. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at det hverken af screeningsafgørelsen eller delbyggetilladelsen umiddelbart fremgår, hvorvidt – og i givet fald med hvilken hjemmel – kommunen som tilsynsmyndighed vil kunne påse, at de af bygherre beskrevne foranstaltninger for overvågning og begrænsning af vibrationer faktisk udføres. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på det, som kommunen selv har anført om ansvarsfordelingen i forbindelse med delbyggetilladelsen, og at vibrationsskader på bygninger ikke er et forhold, som reguleres af miljøbeskyttelsesloven eller miljøaktivitetsbekendtgørelsen.

Sammenfattende finder Miljø- og Fødevareklagenævnet på det foreliggende og foreløbige grundlag således, at der kan rejses tvivl om, hvorvidt Helsingør Kommune har foretaget en tilstrækkelig vurdering af muligheden for reelt at begrænse projektets indvirkninger, jf. lovens bilag 6, pkt. 3, litra h. Det ændrer ikke herved, at kommunen efterfølgende ved brev af 22. april 2022 over for klager har tilkendegivet at have påtaget sig en tilsynspligt.

På den baggrund finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at klagen bør tillægges opsættende virkning. Nævnet har herved også lagt vægt på risikoen for, at der vil ske uoprettelig skade, hvis klagen ikke tillægges opsættende virkning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet vil senere tage stilling til de spørgsmål, der er rejst i klagerne.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet tillægger klager over Helsingør Kommunes afgørelse af 28. oktober 2021, om at byggeri på [A1] på [A2] og 9 samt [A3] i 3000 Helsingør ikke er omfattet af miljøvurdering opsættende virkning.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 1976 af 27. oktober 2021 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

[3] Sagsnr. 19/05456.

[4] Bilag 3 til screening, udarbejdet notat fra rådgivende ingeniørfirma af 27. september 2021 inklusiv støj- og vibrationstegning af projektområdet.

[5] Jf. Helsingør Kommunes delbyggetilladelse omfatter tilladelsen projektets grave-, kloak-, støbe- og fundamentarbejdet samt konstruktioner op til gulvkote, jf. byggelovens § 16, stk. 9.

[6] Lovbekendtgørelse nr. 844 af 23. juni 2017 om miljøregulering af visse aktiviteter.

[7] Miljøstyrelsens vejledning af 14. december 2017 om "Regulering af visse midlertidige aktiviteter" afsnit 5.1.

Sag:

22/00738

Dato:

6. juli 2022.

Emner:

Miljøvurdering af ...

Highlight:

 Vis/skjul highlight

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