

MRF 2022.305

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 14. december 2022, j.nr. 21/09823

Ikke medhold i klage over Frederiksberg Kommunes afslag på at påbyde Metroselskabet at nedbringe støj fra passerende metrotog, da metroen er omfattet af jernbaneloven, og støj fra jernbanenettets almindelige benyttelse efter nævnets praksis ikke er omfattet af miljøbeskyttelseslovens § 42, idet EMRK art. 8 ikke kunne føre til andet resultat.

Sagen omhandlede støj fra vibrationer fra passerende metrotog oplevet i en lejlighed placeret i stueetagen for en boligejendom beliggende over tunnelrør for Cityringen. Beboeren N rettede henvendelse til Frederiksberg Kommune med oplysning om, at metrotogene forårsagede støj og vibrationer med et omfang, der oversteg grænseværdien for strukturel lyd. Den 17. maj 2021 meddelte Frederiksberg Kommune, at miljøbeskyttelsesloven ikke giver hjemmel til at regulere forhold, der vedrører støj og vibrationer fra metrotog. Afgørelsen blev påklaget af N, der bl.a. gjorde gældende, at modsat Vejdirektoratets og Banedanmarks manglende mulighed for at påvirke støjbidraget fra færdsel på vej og jernbane har driftsherren for Cityringen fuld rådighed over, hvordan anlægget og driften indrettes for metroen. Endvidere blev det gjort gældende, at det ville være i strid med EMRK art. 8, såfremt der ikke er hjemmel til, at miljømyndigheden kan

træffe afgørelse vedrørende støj og vibrationer forårsaget af metrotog. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) bemærkede, at tilsynsmyndigheden efter miljøbeskyttelseslovens § 42 kan meddele påbud om at nedbringe forurening vedrørende enhver aktivitetsudfoldelse, uanset om virksomheden er knyttet til fast ejendom eller ej. Med henvisning til nævnets afgørelse i MAD 2016.235 Nmk om støj fra togdrift ved Vallø Station og Miljøstyrelsens vejledning nr. 1/1997 anførte nævnet, at støj fra jernbanenettets almindelige benyttelse ikke er omfattet af miljøbeskyttelseslovens § 42. Nævnet lagde herefter til grund, at definitionen af jern- og bybaner efter jernbaneloven omfatter metroen, hvorfor nævnet ikke fandt grundlag for at behandle støj og vibrationer fra metrotog anderledes end fra andre tog. Da EMRK art. 8 ikke kunne føre til andet resultat, gav Miljø- og Fødevarerklagenævnet ikke medhold i klagen.

Kommentar: Mens det er korrekt, at Miljøstyrelsens vejledning nr. 1/1997 afviser, at miljøbeskyttelseslovens § 42 kan anvendes på støj fra jernbanedrift, ses der ikke i øvrigt holdepunkter i forarbejderne til miljøbeskyttelsesloven for denne afgrænsning af § 42's anvendelse, der næppe er så utvivlsom, som nævnets afgørelse giver indtryk af, idet afgrænsningen af § 42's anvendelse vanskeligt kan ske i en vejledning fra Miljøstyrelsen. Den danske gennemførelse af direktiv 2002/49 om vurdering og styring af ekstern støj er således gennemført ved bekendtgørelse 2021/2092, der er udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 14 a, og efter direktivet og bekendtgørelsen skal der bl.a. udarbejdes støjhandlingsplaner, hvis der er støjproblemer fra bl.a. veje og jernbaner. Uanset at det er omtvistet, om støjhandlingsplanerne er retligt bindende (se Morten Ruben Brage i U 2013B.261, Kræmer: 'Environmental noise and the EU' i Bryde Andersen m.fl. (red.): Festskrift til Peter Pagh, 2023, s. 421 ff. samt MRF-kommentaren til sag C-683/20 (MRF 2022.6)), er det med bekendtgørelsen forudsat, at regulering af støj fra veje og jernbaner skal ske efter miljøbeskyttelsesloven, og at disse regler alle er efter Miljøstyrelsens vejledning nr. 1/1997. Hvis Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse lægges til grund, vil der i alle tilfælde opstå et andet spørgsmål, da etablering af Cityringen er sket på grundlag af en VVM-tilladelse, hvor det efter EU-Domstolens fortolkning af VVM-direktivet forudsættes, at der er taget stilling til støjpåvirkning af naboer, efter at metroen er sat i drift. Hvis støj og vibrationer overstiger vilkår i VVM-tilladelsen, vil dette rejse et nyt spørgsmål om håndhævelse af VVM-tilladelsens vilkår efter miljøvurderingslovens § 46, hvor der dog ikke er klageret. Miljø- og Fødevarerklagenævnets afvisning af klagepunktet om EMRK art. 8 savner en begrundelse, men vil kunne begrundes med, at klagenævnet ikke kan udvide sin kompetence, hvorfor spørgsmålet er, om der er fornøden lovhjemmel til at afvise, at jernbanestøj kan påbydes reduceret efter miljøbeskyttelseslovens § 42, da der ikke ses anden offentligt retlig hjemmel til at påbyde begrænsning af jernbanestøj, når støjen ikke er reguleret i en VVM-tilladelse.

Ikke medhold i klage over afgørelse om ikke at meddele påbud i sag om støj og vibrationer fra metrotog i Frederiksberg Kommune

21/09823

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 42, jf. § 91, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Frederiksberg Kommunes afgørelse af 17. maj 2021 om ikke at meddele påbud i forbindelse med støj og vibrationer fra metrotog ved [adresse1].

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. miljøbeskyttelseslovens § 101, 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 10. juni 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en omboende.

Klager har navnlig anført, at

- driften af metroen er en virksomhed, der kan reguleres efter miljøbeskyttelseslovens § 42, da den ikke kan sidestilles med den almindelige benyttelse af vej og jernbanenettet,
- de passerende metrotog medfører væsentlig støjforurening i klagers bolig, og
- den påklagede afgørelse ikke er tilstrækkeligt begrundet eller oplyst.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Frederiksberg Kommune har den 17. maj 2021 truffet afgørelse om ikke at meddele påbud til [virksomhed1] i forbindelse med støj og vibrationer fra metrotog ved [adresse1]. Klagers lejlighed ligger i stueetagen på en beboelsesejendom, der ligger over tunnelrørene til metrolinjen M3 Cityringen på strækningen mellem [vejnavn1] og [vejnavn2]

Det fremgår af den påklagede afgørelse af 17. maj 2021, at der ikke er hjemmel til at regulere forhold, der vedrører støj- og vibrationsgener fra passerende metrotog. Frederiksberg Kommune har oplyst, at sager om støj fra metrotog kan indbringes for Ekspropriationskommissionen frem til 1. oktober 2021.

Det fremgår af sagens oplysninger, at baggrunden for sagen er, at [virksomhed1] efter åbningen af Metro Cityringen (M3) i september 2019 modtog klager over støj fra togenes kørsel i tunnelrørene fra nogle beboere med beboelse oven på eller i nærheden af tunnelrørene.

Klager har i brev af 12. april 2021 anmodet Frederiksberg Kommune om at meddele påbud til [virksomhed1] om at nedbringe støj og vibrationer fra passerende metrotog. Klager har hertil anført, at klager er udsat for væsentlige gener fra almindelig støj, lavfrekvent støj og vibrationer, idet udførte orienterende støjmålinger til brug for Ekspropriationskommissionen viste, at de gennemsnitlige maksimalværdier af lavfrekvent støj i klagers bolig ligger i omegnen af 40 dB(A) om aftenen med peaks på langt over 40dB(A).

Det fremgår af sagen, at den orienterende støjmåling i klagers bolig, som blev udført den 16. marts 2021 i tidsrummet 19:47 til 20:30 viste, at gennemsnittet af 20 målinger var på 38,2 dB(A). Gennemsnittet af de fem højeste målinger var 41,5 dB(A), jf. teknisk notat af 18. marts 2021 fra Force Technology.

Det fremgår ligeledes af sagen, at der er foretaget målinger af lavfrekvent støj i 31 boliger i 2019 og 41 boliger i 2020, jf. teknisk rapport af 1. september 2020 fra [virksomhed2]. Konklusionen i rapporten er, at målingerne viser forekomst af lavfrekvent støj på et væsentligt lavere niveau end den grænseværdi, der er anvendt ved planlægning og projektering af Cityringen. Målingerne ligger inden for en grænseværdi på 40 dB(A) for strukturlyd.

2.2 Klagens indhold

Klager har henvist til sit brev af 12. april 2021 til Frederiksberg Kommune. Klager er kommet med supplerende bemærkninger i brev af 9. august 2021.

Klager har anført, at Frederiksberg Kommunes e-mail af 17. maj 2021 udgør en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, som kan prøves af Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Klager har i den forbindelse henvist til en afgørelse fra Københavns Kommune af 20. april 2021 om ikke at meddele påbud ved Københavns Metro.

Klager har desuden anført, at driften af metroen ikke kan sidestilles med støjgener og andre ulemper fra den almindelige benyttelse af vej- og jernbanenettet, som efter nævnets praksis falder uden for anvendelsesområdet for miljøbeskyttelseslovens § 42.

Klager har i den forbindelse fremhævet, at metroen fungerer i et lukket system, og at [virksomhed1] som driftsherre har fuld rådighed over og ansvar for metroens drift i modsætning til f.eks. Vejdirektoratets og Banedanmarks muligheder for at regulere trafikken på det offentlige vej- og jernbanenet i Danmark. Hertil kommer, at de foreløbige undersøgelser af støj fra metroen peger på, at det er muligt at reducere støjen ved f.eks. at vedligeholde hjul hyppigere eller foretage skinnekorrektion. Klager har ligeledes påpeget, at det er fast antaget, at miljøbeskyttelsesloven finder anvendelse på trafik, der sker som led i en virksomheds drift.

Det kan ifølge klager ikke være af betydning, at Cityringen er reguleret ved lov.

Såfremt Frederiksberg Kommunes fortolkning af miljøbeskyttelseslovens § 42 lægges til grund i sagen, vil det efter klagers opfattelse være i strid med art. 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om ret til respekt for privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.[4] Det er klagers vurdering, at det har formodningen imod sig, at borgere, som er udsat for væsentlig forurening, ikke har nogle myndigheder at få hjælp hos. Desuden er medlemsstaterne forpligtede til at stille effektive retsmidler til rådighed for personer, der er udsat for væsentlig forurening med støj.

Klager har endvidere anført, at klager er udsat for væsentlige gener fra almindelig støj, lavfrekvent støj og vibrationer. Klager har henvist til en orientering af 28. maj 2021 fra [virksomhed1] til Ekspropriationskommissionen, hvoraf skulle fremgå, at der efter forøgelse af hjulvedligehold og udtagne tog fra driften var forbedringer. Klager mener dog ikke, at man har modtaget tilstrækkelige oplysninger fra [virksomhed1] om, hvor man måler, hvad forbedringerne har vist og sammenhængen samt det fremtidige planlagte vedligehold.

Klager har endelig anført, at Frederiksberg Kommunes afgørelse af 17. maj 2021 ikke er begrundet eller oplyst i tilstrækkeligt omfang. Det fremgår bl.a. af Miljøstyrelsens vejledning 1/1997 om støj fra jernbaner, at miljøbeskyttelseslovens § 42 som udgangspunkt finder anvendelse på jernbanevirksomhed, og at der ved vurderingen af indgrebsmulighederne skal foretages en afvejning mellem de forureningsmæssige konsekvenser, mulighederne for en rimelig trafikafvikling og de økonomiske konsekvenser af indgrebet. En sådan afvejning ses ikke at være foretaget i den påklagede afgørelse.

2.3 Frederiksberg Kommunes bemærkninger til klagen

Frederiksberg Kommune har den 25. juni 2021 bemærket til den indgivne klage, at det er kommunes opfattelse, at der ikke er truffet en egentlig afgørelse. Kommunen har derimod vurderet, at der ikke er hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 42 til at meddele et påbud til [virksomhed1], hvorfor det ikke er muligt at træffe en afgørelse.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 42, at tilsynsmyndigheden kan meddele påbud til virksomheder, herunder private eller offentlige bygge- og anlægsarbejder, eller faste anlæg til energiproduktion, som ikke er optaget på den i § 35 nævnte liste over godkendelsespligtige virksomheder, om at nedbringe forureningen, herunder påbud om gennemførelse af bestemte foranstaltninger, hvis virksomheden medfører væsentlig forurening, herunder støjforurening.

Frederiksberg Kommune er tilsynsførende myndighed.

Det fremgår af forarbejderne til miljøbeskyttelsesloven:

”Lovforslaget som helhed omfatter i princippet enhver form for virksomhed forstået som enhver form for aktivitetsudfoldelse. Dette gælder uanset, om sådan virksomhed er erhvervsmæssig eller drives uden noget erhvervsmæssigt formål, om den er offentlig

eller privat, om virksomheden er knyttet til fast ejendom eller udøves uafhængigt af anlæg eller indretninger, og uanset om virksomheden kan betragtes som værende i drift eller ej. Den tidligere sontring i sundhedsvedtægterne mellem erhvervsvirksomhed (næringsbrug) og anden virksomhed er således opgivet, idet alene forureningens art, jfr. § 1, bør være afgørende. Derimod omfatter lovens kapitel 5 alene virksomhed, som er knyttet til fast ejendom”[5]

Det fremgår af Miljøstyrelsens vejledning nr. 1 fra 1997 om ”Støj og vibrationer fra jernbaner” og nævnets praksis i øvrigt, at der i miljøbeskyttelseslovens § 42 ikke er hjemmel til at gribe ind over for støj fra passerende tog og støj fra lokomotiver under normalt ret kortvarige stationsophold.[6]

Det er i tillæg til vejledning om støj og vibrationer fra jernbaner uddybet, at forbikørende tog kan sidestilles med jernbanenettets almindelige benyttelse:

”Det [jernbanenettets almindelige benyttelse] omfatter de aktiviteter, der er nødvendigt forbundet med den normale trafikafvikling, som f.eks. kørsel mellem stationerne, ophold ved perron for at afsætte eller optage passagerer, tilfældige togstandsninger, for eksempel ved signal, ophold forårsaget af to togs krydsning, uden at der optages eller afsættes passagerer eller gods, og lignende aktiviteter i tilknytning til togets fremførelse.

Som almindelig benyttelse af banenettet - og dermed begrebet ”forbikørende tog” - kan også henregnes kørsel til og fra vende- eller opstillingsspor (depotspor) i de situationer, hvor disse aktiviteter udgør et nødvendigt led i den normale køreplanlagte trafikafvikling, og hvor de udføres i en naturlig forlængelse af denne trafikafvikling.

Derimod vil forhold som et togs ophold på (ende)stationen med motoren i tomgang i mere end få minutter ad gangen, andre aktiviteter på stationen og kørsel til og fra vende- eller opstillingsspor være at betragte som terminalaktiviteter, når den pågældende aktivitet ikke udføres i en naturlig forlængelse af trafikafviklingen. Dermed kan de reguleres efter Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1984, Ekstern støj fra virksomheder.”[7]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at begrænsningen i anvendelsesområdet for miljøbeskyttelseslovens § 42, for så vidt angår gener fra den almindelige benyttelse af jernbanenettet, finder anvendelse i forhold til støj- og vibrationsgener fra passerende metrotog. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at metroatog er omfattet af definitionen jernbane i jernbaneloven.[8] Nævnet har desuden lagt vægt på, at der efter nævnets vurdering ikke er grundlag for at behandle støj og vibrationer fra metrotog anderledes end fra andre tog.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder på denne baggrund, at der ikke er hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 42 til at gribe ind over for de i sagen omhandlede støj- og vibrationsgener fra de passerende metrotog.

Det af klager anførte om Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 eller øvrige klagepunkter kan ikke føre til et andet resultat.

3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Frederiksberg Kommunes afgørelse af 17. maj 2021 om ikke at meddele påbud i forbindelse med støj og vibrationer fra metrotog ved [adresse1].

[1] Lovbekendtgørelse nr. 100 af 19. januar 2022 om miljøbeskyttelse med senere ændringer.

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet som ændret ved lov nr. 900 af 21. juni 2022 om ændring af museumsloven, lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet og forskellige andre love.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[4] Lovbekendtgørelse nr. 138 af 26. januar 2022 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

[5] Specielle bemærkninger til § 2 i Lovforslag nr. 241 af 25. januar 1973.

[6] NMK-10-01009 og NMK-10-01030.

[7] Tillæg til Miljøstyrelsens vejledning nr. 1/1997: Støj og vibrationer fra jernbaner (2007).

[8] Lov nr. 686 af 27. maj 2015 om jernbanelov.

Sag:

21/09823

Dato:

14. december 2022.

Emner:

Miljøbeskyttelsesl...

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>)