

## MRF 2023.306

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 13. november 2023, j.nr. 22/02470

***Ophævet og hjemvist Københavns Kommunes screeningsafgørelse om ikke-VVM-pligt af ændring af støjniveau ved afholdelse af store koncerter i Tivoli, da koncerterne i kumulation med eksisterende projekter ville medføre væsentlig overskridelse af vejledende støjgrænse ved den mest udsatte beboelse med 27 dB(A) uanset begrænset varighed og hyppighed.***

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophævede i MRF 2021.217 Mfk Københavns Kommunes screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 fra 2018 om, at ændring af vilkår for støjniveau ved afholdelse af koncerter i Tivolis miljøgodkendelse ikke var VVM-pligtig, fordi der ikke var foretaget en kumulativ vurdering af den eksisterende overskridelse af støjgrænserne og projektets merbelastning, og fordi Tivolis særlige betydning som turistattraktion ikke var et lovligt kriterium efter miljøvurderingsloven. Herefter traf kommunen i december 2021 ny screeningsafgørelse, hvor kommunen igen konkluderede, at ændringen af vilkårene for støjniveau ved afholdelse af store koncerter på Plænen i Tivoli ikke krævede VVM-tilladelse. Efter den gældende miljøgodkendelse af Tivoli var der tilladelse til at afholde 20 koncerter årligt med et maksimalt støjniveau på 91 dB(A). Den ansøgte ændring indebar, at den tilladte støjgrænse blev 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. Det var kommunens vurdering, at projektet ikke måtte antages at have væsentlig indvirkning på miljøet, idet kommunen lagde vægt på, at øvrige eksisterende aktiviteter i Tivoli ikke gav anledning til væsentlig støjpåvirkning, at projektændringen isoleret set ikke gav anledning til væsentlig miljøpåvirkning, da koncerterne maksimalt ville vare 2,5 time 20 gange om året, samt at projektet heller ikke ville

give anledning til væsentlig miljøpåvirkning, når kumulative bidrag blev inddraget, herunder i forhold til områdets miljømæssige bæreevne, trafikstøj osv. Screeningsafgørelsen blev påklaget af en andelsforening og dets beboere, der navnlig gjorde gældende, at vurderingen af den kumulative støjpåvirkning var utilstrækkelig, at kommunen havde inddraget kilder fra baggrundsstøj fra irrelevante områder, og at det var usagligt at medregne kompenserende tiltag i form af lukning af forlystelser ved koncerter på visse dage. Kommunen anførte hertil bl.a., at kommunen havde fjernet Tivolis særlige attraktionsværdi som kriterium. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) fandt modsat kommunen, at det ansøgte projekt kunne forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet og derfor krævede miljøvurdering og VVM-tilladelse. Nævnet lagde vægt på, at efter Miljøministeriets vejledning til miljøvurderingsloven skal ændring af eksisterende projekter ikke kun vurderes isoleret, men i kumulation med indvirkningen på miljøet fra allerede eksisterende/godkendte projekter. Den samlede overskridelse af støjgrænser målt ved nærmeste beboelse skulle derfor lægges til grund ved screeningen, hvor der tillige skulle inddrages øvrige parametre som bl.a. hyppighed og varighed. Da den beregnede støjgrænse ved den mest udsatte beboelse var 67 dB(A) mod den vejledende støjgrænse på 40 dB(A), var der tale om væsentlig overskridelse uanset begrænsning i varighed og hyppighed. På denne baggrund blev kommunens screeningsafgørelse ophævet og hjemvist til fornyet behandling.

***Kommentar:*** Afgørelsen må ses i lyset af Tivolis miljøgodkendelse fra 1996 og efterfølgende ændringer af godkendelsesvilkår for bl.a. støj, og kommunens påklagede afgørelse må undre i lyset af tidligere klagenævnsafgørelser. I MAD 2016.293 Nmk ophævede klagenævnet således ændrede vilkår for støj ved udendørskoncerter, idet nævnet afviste, at kommunen ved vurdering af støjens miljøvirkning kunne foretage modregning for skærpede støjkrav til fyrværkeri. Dette var i overensstemmelse med mange års praksis, hvor nævnet har afvist, at der ved vurdering af, om ændrede godkendelsesvilkår kræver miljøvurdering og dermed VVM-tilladelse kan ske modregning for indskrænkninger, der isoleret set er til fordel for miljøet. Mens en sådan modregning kan være relevant for, om der kan gives

## MRF 2023.306

*miljøgodkendelse, er det uden betydning for, om der skal ske miljøvurdering, da denne alene skal sikre, at væsentlige miljøvirkninger fra projektet er belyst ordentlig. Læser man herefter klagenævnets afgørelse i **MRF 2021.217 Mfk**, er kommunens efterfølgende screeningsafgørelse uforståelig, da det tydeligt anføres allerede i nævnets afgørelse fra 2021, hvordan kumulative virkninger skal indregnes. Da klagen over kommunens screeningsafgørelse fra først februar 2018 og siden fra december 2021 ikke er tillagt opsættende virkning, er det nærliggende at antage, at Tivoli har udnyttet de af Københavns Kommune tilladte støjvilkår for koncerter. Dette kan vanskeligt bebrejdes Tivoli, men efterlader et uheldigt indtryk af Københavns Kommunes miljøforvaltning.*

---

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

22/02470

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Københavns Kommunes afgørelse af 6. december 2021 om, at ændring af støjniveau ved afholdelse af store koncerter på Plænen i [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 2. januar 2022 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en andelsboligforening i området og beboere i foreningen.

Klager har navnlig anført, at

- det er utilstrækkeligt for vurderingen af støj at inddrage tidligere vurderinger i miljøgodkendelse af 1996,
- der mangler støjmålinger og støjkort som baggrund for vurdering af støjpåvirkningen uden baggrundstøj fra [V1] ved klagers ejendom, og der foreligger ingen væsentlig ny dokumentation for støjforhold sammenlignet med den forrige afgørelse,
- der mangler en konkret vurdering af betydningen af et øget lydtryk, herunder grundlag for vurderingen af hyppighed og væsentlighed,
- der mangler dokumentation i sagsfremstillingen, herunder for fyrværkeriaffyring fra 2017 og frem, og

- der er fejlagtigt inddraget uudnyttede rettigheder som kompensation for øget støjniveau.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

Klager har desuden påklaget Københavns Kommunes afgørelse af 6. december 2021 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 Sagens forhistorie

Københavns Kommune traf den 20. februar 2018 afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 om, at ændring af støjniveau ved afholdelse af koncerter på Plænen i [V1] ikke var omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse. Kommunen lagde navnlig vægt på, at de tilladte aktiviteter allerede væsentligt overskred de vejledende støjgrænser, og at merbelastningen for omgivelserne var forholdsvis begrænset. Afgørelsen inddrog også hensynet til [V1]s placering på en af landets mest pulserende lokaliteter og parkens helt særlige betydning, som en af landets vigtigste attraktioner.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophævede og hjemviste den 22. juni 2021 afgørelsen, som følge af, at Københavns Kommune i sin vurdering havde tillagt forhold, som ikke udgjorde et sagligt screeningskriterium, vægt.[5] Nævnet bemærkede desuden, at Københavns Kommunes afgørelse byggede 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. Nævnet understregede i forlængelse heraf, at Københavns Kommune ved en fornyet behandling af sagen skulle inddrage den væsentlige overskridelse af støjgrænserne fra den eksisterende aktivitet som en kumulativ påvirkning, der efter en konkret vurdering ville kunne tale for miljøvurderingspligt i sig selv.

### 2.2 Den påklagede afgørelse

Københavns Kommune har den 6. december 2021 i medfør af miljøvurderingslovens § 21 truffet afgørelse om, at ændring af støjniveau ved afholdelse af koncerter på Plænen i [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, og højttalersystemet er løbende optimeret for at fordele og ensrette lyden på publikumsområdet og begrænse støjgener til øvrige omgivelser.

Koncerterne med øget lydtryk afholdes maksimalt 20 gange om året på fredage og lørdage med undtagelse af 2 koncerter, der kan afholdes på en given ugedag. Koncerterne vil være tidsmæssigt begrænset til 2,5 timer og afsluttes senest kl. 24.00. Lydprøver begrænses til at vare 90 minutter og have et støjniveau på 60 dB(A) ved den mest udsatte beboelse, og naboer varsles forud for afholdelse af arrangementer med store koncerter. Disse begrænsninger er fastsat ved vilkår i tillægget til miljøgodkendelsen.

Det fremgår desuden af afgørelsen, at projektet indeholder begrænsende tiltag i form af lukning af de kørende forlystelser under udendørs koncerter på fredage mellem kl. 22.00 og 24.00. Ved koncerter med øget lydtryk betyder det en reduktion af den samlede støj på 0,8 dB(A) ved den mest udsatte beboelse. Ved øvrige koncerter reduceres støjen med 2,9 dB(A). Støjreduktionen vil være større ved nogle boliger. Virksomheden vil desuden ophøre med at affyre fyrværkeri om onsdagen, så der alene affyres fyrværkeri fredage og lørdage med undtagelse af 10 mærkedage, der kan ligge på hverdage. Det tilladte antal fyrværkerishows nedbringes dermed til 50, hvilket svarer til niveauet i 2017.

Der er indkommet 30 hørings svar, hvoraf 24 hørings svar vedrører vurderingen af støj. Ingen af disse har givet anledning til ændringer af afgørelsen.

Københavns Kommune har i afgørelsen lagt til grund, at den ansøgte ændring af støjniveau ved afholdelse af store koncerter på Plænen i [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 og miljøvurderingslovens bilag 6 har Københavns Kommune vurderet, at den samlede påvirkning fra [V1]s udendørs koncerter på Plænen ikke må forventes at påvirke miljøet væsentligt, og dermed ikke er omfattet af krav om miljøkonsekvensvurdering og tilladelse.

Det indgår i Københavns Kommunes vurdering, at [V1] siden 1843 har ligget centralt placeret i det tætbefolkede København mellem Rådhuspladsen og Københavns Hovedbanegård omgivet af H.C. Andersens Boulevard, Vesterbrogade, Bernstorffsgade og Tietgensgade og af tekniske anlæg, serviceerhverv, institutioner og boliger. Området er i kommuneplanen udlagt som forlystelsesområde, og der har siden 1996 årligt været afholdt udendørs koncerter på Plænen.

Det fremgår af afgørelsen, at med de nuværende koncertaktiviteter, som [V1] har miljøgodkendelse til, overskrides grænseværdien på 40 dB(A) i henhold til vejledning om ekstern støj fra virksomheder[6] med 20 dB(A) ved den mest udsatte beboelse mellem kl. 22.00 og kl. 24.00. Overskridelsen vil med den ansøgte ændring her være yderligere 7 dB(A), i alt 27 dB(A) for de 20 koncerter.

Det vurderes i afgørelsen, at ca. 1.300 personer fordelt på 500 lejligheder kan blive berørt af det høje støjniveau fra de 20 koncerter. Derudover vil en bredere kreds kunne blive påvirket af forøgelser, men på et lavere niveau. Et øget antal boliger vil også blive påvirket af et støjniveau over de vejledende grænseværdier på 40 dB(A). Københavns Kommune henholder sig i den forbindelse til støjrapport og støjudbredelseskort bilagt afgørelsen.

Københavns Kommune har ved sin vurdering lagt vægt på, at det er tale om en påvirkning, der er begrænset i varighed. Koncerterne med et lydtryk på maksimalt 67 dB(A) ved den mest udsatte beboelse er for 18 af koncerterne begrænset til 2 timer og for 2 af koncerterne til 2,5 timer.

Københavns Kommune har endvidere lagt vægt på, at påvirkning er begrænset i hyppighed, da 18 koncerter afholdes fredage og lørdage, og 2 koncerter i anledning af en særlig begivenhed kan afholdes en given ugedag.

Det fremgår desuden af afgørelsen, at koncerter ifølge den eksisterende miljøgodkendelse kan afholdes alle ugedage, og at projektændringen medfører en begrænsning af støj søndag-torsdag. Da der kun har været afholdt enkelte koncerter på hverdage i 2017, er dette dog nærmere en indskrænkning af [V1]s rettigheder fremadrettet end en reduktion i praksis. Københavns Kommune har også bemærket, at udendørs koncerter annonceres offentligt ved sommersæsonens start, og at naboer varsles særskilt mindst 14 dage inden afholdelse. Derudover har [V1] undersøgt mulighederne for at etablere fysisk støjafskærmning, hvilket dog ikke vil have en reel effekt. Afgørelsen indeholder desuden et afsnit om kumulation med andre eksisterende og/eller godkendte projekter. Det fremgår, at der vil kunne være kumulative støjbidrag fra koncertaktiviteter på Rådhuspladsen og Axeltorv. Det vurderes dog, at støjen herfra berører et andet område, og at det er andre beboelsesejendomme, som fortrinsvis vil blive påvirket af støj fra disse aktiviteter.

Med hensyn til støjbidrag fra [V1]s eksisterende koncertaktiviteter har Københavns Kommune lagt vægt på, at det i forbindelse med miljøgodkendelsen fra 1996 blev vurderet, at koncerter med et støjniveau på 60 dB(A) ikke udgør en væsentlig påvirkning. I miljøgodkendelsen er der stillet forskellige vilkår om bl.a. antallet af koncerter, varighed og annoncering i overensstemmelse med Miljøstyrelsens vejledning om støj fra forlystelsesparker[Z], når vejledningen om ekstern støj fra virksomheder ikke kan overholdes.

Dernæst har Københavns Kommune i sin vurdering lagt vægt på, at der ingen kumulativ påvirkning er fra de kørende forlystelser, da de i henhold til projektbeskrivelsen lukker under udendørs koncerter om fredagen. Støjen fra koncerterne kan dermed virke mindre generende.

Med hensyn til støjbidrag fra [V1]s samlede, nuværende aktiviteter, som ligger 20 dB over den vejledende grænseværdi for ekstern støj, har Københavns Kommune vurderet, at de 26 udendørs koncerter om året er en aktivitet, som foregår med en begrænset hyppighed og varighed set hen over et år.

Videre indgår fyrværkeri også i den samlede støj fra [V1]. I 2017 afholdt [V1] 21 fyrværkerishows på onsdage, og fyrværkerishows flyttes fremover primært til fredage og lørdage, hvilket vil have en positiv betydning for de omkringboende.

Københavns Kommune vurderer, at projektændringen kan tiltrække flere gæster til [V1], men med begrænsede parkeringspladser og gode offentlige forbindelser, vurderes det, at kun en lille del vil komme i bil. Dermed vil der ikke ske en væsentlig ændring i trafikken omkring [V1].

Samlet vurderer Københavns Kommune, at den samlede påvirkning fra [V1]s koncerter på Plænen som ansøgt ikke har en hyppighed eller varighed, der må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljø og omgivelser, og at den dermed ikke er omfattet af krav om miljøkonsekvensvurdering og tilladelse. Kommunen har lagt vægt på tre forhold, herunder for det første at [V1]s nuværende aktiviteter med kørende forlystelser, eksisterende koncerter og fyrværkerishows ikke giver anledning til væsentlig miljøpåvirkning. For det andet har kommunen lagt vægt på, at projektændringen isoleret set ikke giver anledning til en væsentlig miljøpåvirkning, fordi støjpåvirkningen fra koncerterne er begrænset i varighed og hyppighed, da koncerterne har en maksimal varighed på 2,5 timer og maksimalt finder sted 20 gange om året. Kommunen har for det tredje lagt vægt på, at projektændringen ikke giver anledning til en væsentlig miljøpåvirkning, når de kumulative bidrag medtages. I forhold til de kumulative

påvirkninger vurderer kommunen ud fra en helhedsbetragtning og set i forhold til områdets miljømæssige bæreevne, at projektet ikke i kumulation med lejlighedsvis koncerter og trafikstøj giver anledning til en væsentlig miljøpåvirkning. Det indgår i vurderingen, at [V1] har valgt at lukke de kørende forlystelser under koncerterne om fredagen.

### 2.3 Klagens indhold

Klager har overordnet anført, at den påklagede screeningsafgørelse skal ophæves som ugyldig og hjemvises til fornyet behandling i Københavns Kommune, da den er behæftet med væsentlige retlige mangler.

Klager har anført, at det ikke er tilstrækkeligt for vurderingen af den kumulative støjpåvirkning, at Københavns Kommune har henvist til vurderinger foretaget i forbindelse med [V1]s miljøgodkendelse fra 1996. Støjen fra de eksisterende aktiviteter, der allerede overstiger de vejledende grænseværdier, er steget i mellemtiden, mens den øvrige baggrundsstøj i byen er reduceret.

Der mangler samtidig støjmålinger og støjkort som baggrund for Københavns Kommunes vurdering af støjpåvirkningen ved klagers ejendom uden baggrundstøj fra [V1]. Uden disse oplysninger kan kommunen ikke vurdere konsekvenserne af den eksisterende tilladelse. Kommunen har derimod fejlagtigt inddraget kilder til baggrundsstøj fra irrelevante områder. Der foreligger derudover ingen væsentlig ny dokumentation om støjforhold siden den seneste afgørelse om samme projekt truffet i 2019.

Københavns Kommune har ifølge klager undladt nærmere at kvalificere sin vurdering af påvirkningens varighed og hyppighed. En stigning på 6 dB(A) er teknisk set en fordobling af lydtrykket, og ændringen opleves meget markant af de omboende, men kommunen har ikke vurderet den konkrete effekt. Hyppigheden, som er stort set hver fredag eller lørdag hen over sommeren, og varigheden på 2 timer med fordoblet støj opleves efter klagers opfattelse som meget markant i et stille beboelsesområde.

Klager har desuden anført, at det er usagligt at medregne [V1]s valg om at lukke de kørende forlystelser under fredagskoncerterne som et kompenserende tiltag i vurderingen af, om der skal foretages en miljøvurdering, da der ikke er fremlagt dokumentation for, at en fjernet støjkilde, som er på et niveau, der er væsentligt lavere, skulle reducere den oplevede støj.

Det er klagers opfattelse, at Københavns Kommune i strid med en tidligere afgørelse fra Miljø- og Fødevarerklagenævnet har inddraget uudnyttede rettigheder som compensation for et øget støjniveau. Det gælder begrænsningen af retten til at affyre fyrværkeri og placeringen af koncerter fredage og lørdage, da de i forvejen er placeret primært fredag. Oplysningen af sagen er derudover mangelfuld, da der mangler dokumentation for fyrværkeriaffyring fra 2017 og frem.

### 2.4 Københavns Kommunes bemærkninger til klagen

Københavns Kommune har den 1. marts 2022 indsendt bemærkninger til klagen. Kommunen har overordnet anført, at kommunen i screeningsafgørelsen har inddraget Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger i afgørelsen af 22. juni 2021, som vedrørte samme projekt, herunder udtaget det vurderingskriterium, nævnet fandt usagligt. Kommunen har

forholdt sig til kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 6 og har behandlet de indkomne høringsvar, som dog ikke har givet anledning til ændring af afgørelserne. Da støjen fra [V1] er uændret, har det ikke været relevant at indhente opdateret støjinformation.

Københavns Kommune har samlet vurderet, at koncertaktiviteterne på Plænen ikke udgør en væsentlig miljøpåvirkning, da de er begrænset i både varighed og hyppighed. Kommunen har desuden bemærket, at lydniveauet svarer til det lydniveau, der er ved almindelig tale. Derudover har kommunen inddraget hensynet til kumulative støjbidrag fra bl.a. den eksisterende drift af [V1], lejlighedsvis koncerter i området og trafikstøj. I forhold til det af klager anførte om, at kommunen ikke blot kan henvise til vurderingen i miljøgodkendelsen, som er mere end 25 år gammel, har kommunen bl.a. bemærket, at [V1]s åbningssæson ligger inden for miljøgodkendelsen fra 1996, og at et lavere niveau af baggrundsstøj ikke har betydning for screeningsafgørelsen. Kommunen er uenig med klager i, at referencepunktet for vurderingerne skulle være baggrundsstøjen alene uden [V1] i drift. Kommunen har foretaget vurderingen af den kumulative påvirkning på baggrund af kørende forlystelser, eksisterende koncertaktiviteter på Plænen og lejlighedsvis fyrværkerishows. Det understreges i bemærkningerne, at støj fra de kørende forlystelser (60 dB(A)) og vejstøj (60 dB(A)) giver et meget begrænset kumulativt støjbidrag. Da det er [V1] selv, der har foreslået at slukke de kørende forlystelser under koncerter på fredage og begrænse fyrværkeri op til en hverdag, har kommunen fundet det rimeligt at lade disse tiltag indgå i den samlede vurdering og afvejning.

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

#### 3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle Københavns Kommunes vurdering af, om projektet er miljøvurderingspligtigt i forhold til støj.

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

#### 3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

##### 3.2.1 Indledende bemærkninger

Efter miljøvurderingslovens § 49, stk. 1, kan Miljø- og Fødevarerklagenævnet 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 Fødevarerklagenævnets 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 regler og retsgrundsætninger om f.eks. saglige hensyn, lighed, proportionalitet, habilitet og krav til begrundelse og sagens oplysning.



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 Fødevarerklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en lovlige afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig i forhold til f.eks. omboendes interesser.

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 Københavns Kommunes vurdering af, om projektet er miljøvurderingspligtigt i forhold til støj*

Det følger af miljøvurderingslovens § 15, stk. 1, at projekter, der på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, ikke må påbegyndes, før myndigheden skriftligt har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet efter en miljøvurdering af projektets indvirkning på miljøet.

Projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 er altid omfattet af krav om tilladelse med tilhørende miljøvurdering, før de må påbegyndes, jf. § 15, stk. 1, nr. 1.

Projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2 er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse, når der er truffet afgørelse efter lovens § 21 (screeningsafgørelse) om, at det konkrete projekt kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, jf. § 15, stk. 1, nr. 2.

Det følger af miljøvurderingslovens § 21, 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 dets art, dimensioner eller placering er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse. Ved vurderingen skal myndigheden tage hensyn til kriterierne i lovens bilag 6, herunder projektets karakteristika, placering og arten og kendetegn ved den potentielle indvirkning på miljøet, herunder den forventede varighed og hyppighed. Afgørelsen skal endvidere tage hensyn til resultaterne af foreløbig kontrol eller vurderinger af indvirkningen på miljøet, der er foretaget i medfør af EU-lovgivningen.

Bygherrens ansøgning om screeningsafgørelse kan efter § 19, stk. 3, 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. Hvis screeningsafgørelsen går ud på, at projektet ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, skal begrundelsen efter miljøvurderingslovens § 21, stk. 2, anføre særkender ved projektet eller anføre, hvilke foranstaltninger der påtænkes truffet for at undgå eller forebygge, hvad der ellers kunne have været væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, hvis bygherren har fremlagt en beskrivelse efter § 19, stk. 3.

Grundlaget for screeningen er bygherrens oplysninger, allerede foreliggende viden og almene erfaringer om det pågældende sagsområde.[8] En screening anses for at være en foreløbig vurdering af det ansøgte projekt, og en screeningsafgørelse skal kunne træffes ret hurtigt. [9] Det indebærer, at der må accepteres et vist spillerum for vurderingen. Er der behov for mere indgående undersøgelser for at foretage den nødvendige vurdering, taler det for miljøvurderingspligt.

En screeningsafgørelse er ikke en tilladelse eller en godkendelse, men en forudsætning for at det anmeldte projekt lovligt kan påbegyndes, og den erstatter derfor ikke en eventuel byggetilladelse, miljøgodkendelse eller anden tilladelse, der giver ansøger ret til at påbegynde projektet.

Københavns Kommune har foretaget en screening af det ansøgte projekt om ændring af støjniveau ved afholdelse af udendørs koncerter i forlystelsespark og har vurderet, at projektet ikke kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, hvorfor kommunen har truffet afgørelse om, at det ikke er miljøvurderingspligtigt.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder i modsætning til Københavns Kommune, at det ansøgte projekt om ændring af støjniveau ved afholdelse af udendørs koncerter i forlystelsespark kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet og dermed udløser krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har lagt vægt på, at det fremgår af Miljøministeriets vejledning til miljøvurderingsloven, at en udvidelse af et eksisterende projekt ikke kun skal vurderes isoleret som et selvstændigt projekt i relation til tålegrænser og vejledende grænseværdier. Projektet skal vurderes i kumulation med – det vil sige sammen med – indvirkningen på miljøet fra allerede eksisterende eller godkendte projekter. Dette kan betyde, at et projekt, der isoleret set ikke vil have en væsentlig indvirkning på miljøet, alligevel kan være miljøvurderingspligtigt, f.eks. hvis det eksisterende projekt isoleret set giver anledning til væsentlige indvirkninger på miljøet.[10] Dermed skal den samlede overskridelse af de vejledende grænseværdier for støj målt ved nærmeste beboelse lægges til grund for vurderingen af, om det ansøgte projekt kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har videre lagt vægt på, at Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for støj er fastlagt med henblik på at sikre, at størstedelen af en befolkningsgruppe ikke vil føle sig stærkt generet af den pågældende støjtype ved et niveau svagere end grænseværdien, og en overskridelse af de vejledende grænseværdier som udgangspunkt må vurderes som en væsentlig miljøpåvirkning. Det skal dog i det konkrete tilfælde vurderes i forhold til screeningens øvrige parametre, som f.eks. hyppighed og varighed.[11]

Det fremgår af Københavns Kommunes afgørelse, at den vejledende støjgrænse ved den mest udsatte beboelse i perioden kl. 22.00-24.00 er 40 dB(A), og at projektet i kumulation med det eksisterende projekt vil tillade en støjgrænse på 67 dB(A) ved den mest udsatte beboelse og dermed medføre en overskridelse af den vejledende støjgrænse med 27 dB(A). Der er således tale om en væsentlig overskridelse af de vejledende støjgrænser, og projektet kan, uanset at der er tale om maksimalt 20 koncerter årligt med en varighed på maksimalt 2,5 time, efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet henset til den væsentlige overskridelse.

Projektet er således omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse, og afgørelsen lider derfor af en væsentlig retlig mangel.

### *3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse*

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Københavns Kommunes afgørelse af 6. december 2021 om, at ændring af støjniveau ved afholdelse af store koncerter på Plænen i [V1], [A1], 1630 København V, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse, og hjemviser

sagen til fornyet behandling.

---

[1] Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[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. 22/06245.

[5] Sagsnr. 19/03170.

[6] Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1984 om ekstern støj fra virksomheder.

[7] Miljøstyrelsens vejledning nr. 7/2006 om støj fra forlystelsesparker.

[8] Forslag nr. 147 til Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) som fremsat den 3. marts 2016, de specielle bemærkninger til § 22.

[9] Miljøministeriets vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM): Konkrete projekter, september 2023, s. 90.

[10] Miljøministeriets vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM): Konkrete projekter, september 2023, s. 74.

[11] Miljøministeriets vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM): Konkrete projekter, september 2023, s. 72.

**Sag:**

22/02470

**Dato:**

13. november 2023.

**Emner:**

Miljøvurdering af ...

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)  
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)  
[Tilgængelighedserklæring \(https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk\)](https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk)