

MRF 2023.326

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 18. december 2023, j.nr. 21/09584

Ophævet og hjemvist påbud om begrænsning af støjgener fra kommunalt ejet kunstgræsbane, da påbuddet var i strid med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, idet påbuddets vilkår hverken var egnede eller tilstrækkelige til at nedbringe de konstaterede støjgener.

Frederiksberg Kommune meddelte den 26. marts 2021 påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 3, om foranstaltninger til begrænsning af støjgener fra en af kommunen etableret kunstgræsbane ved en skole. Af afgørelsen fremgik, at boldbanen i bestemte tidsrum kunne benyttes af godkendte foreninger til organiserede aktiviteter. Videre fremgik, at banen var forsynet med et 3 m højt støjhegn mod nærmeste nabo og et enkelt trådhegn mod øvrige naboer. I påbuddet var der fastsat en række vilkår, herunder at banen måtte benyttes til organiserede aktiviteter i nærmere angivne tidsrum, og at foreningerne kunne anvende lysanlæg og 7-mandsmål i bestemte tidsrum, samt at Børne- og Ungerådet skulle udarbejde en handlingsplan, der undersøgte mulighederne for yderligere støjdæmpning. Kommunens påbud blev påklaget af en nabo, der navnlig anførte, at de i påbuddet fastsatte vilkår allerede var implementeret, hvormed påbuddet ikke ville føre til en begrænsning i støjgener. Under klagesagen oplyste kommunen, at der inden meddelelse af påbuddet havde været dialog mellem naboerne og kommunen, hvormed kommunen helt eller delvist formodedes at have imødekommet de i påbuddet indeholdte vilkår. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) lagde til grund, at nævnet havde kompetence til at prøve påbuddet, da der var tale

om en kommunalt ejet anlæg. Nævnet fandt, at der i miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 3, var hjemmel til at meddele påbud om afværgende foranstaltninger, da der var tale om særligt væsentlige støjulempere fra aktiviteter, som var organiseret under faste former. Herefter fandt nævnet, at der skulle foretages en vurdering af mulighederne for at etablere støjdæmpende foranstaltninger på banen med henvisning til Kløvermarksrapporten og kunstgræsbanevejledningen, der oplister flere muligheder for iværksættelsen af støjdæmpende tiltag. De påbudte foranstaltninger skulle imidlertid være i overensstemmelse med forvaltningsretlige grundsætninger, hvorfor vilkår i påbuddet skulle være proportionale, sagligt begrundede og egnede til at opfylde påbuddets formål. På baggrund af klagers og kommunens oplysninger om, at påbuddets vilkår allerede helt eller delvist var implementeret på tidspunktet for kommunens afgørelse, og at kommunen på afgørelsestidspunktet havde vurderet, at der fortsat forekom væsentlige støjgener ved anvendelse af banen, fandt nævnet, at disse betingelser ikke var opfyldt, idet det ikke var godtgjort, at de meddelte vilkår var egnede og tilstrækkelige til at nedbringe støjgenerne fra banen til et acceptabelt niveau. Kommunens afgørelse blev derfor ophævet og hjemvist.

Kommentar: Se tillige **MRF 2022.293 Mfk**, hvor et § 42-påbud om støjbegrænsning vedr. en kunstgræsbane blev ophævet, og **MRF 2023.309 Mfk**, hvor VVM-screening af ny kunstgræsbane blev hjemvist, da overholdelse af de i Kløvermarksrapporten anførte støjgrænser ikke kunne fritage fra miljøvurdering. Klagenævnets afgørelse i sagen fra Frederiksberg kan indirekte tages som udtryk for, at den første betingelse om indgrebets egnethed efter det EU-retlige proportionalitetsprincip har vundet indpas i dansk forvaltningsret, jf. nærmere Fenger: U 2014B.227 og Mørup m.fl., Forvaltningsret – almindelige emner, 7. udg., 2022, s. 267 f.

Ophævelse og hjemvisning i sag om påbud om afhjælpende foranstaltninger til begrænsning af støjgener fra boldbane i Frederiksberg Kommune

21/09584

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 3, jf. § 91.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Frederiksberg Kommunes afgørelse af 26. marts 2021 om påbud om afhjælpende foranstaltninger til begrænsning af støjgener på [A2], 2000 Frederiksberg, 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, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøbeskyttelseslovens § 101.

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 23. april 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en nabo.

Klager har navnlig anført, at

- påbuddets vilkår 16 allerede er implementeret og ikke vil ændre på de nuværende støjgener,
- der bør stilles yderligere vilkår om, at der alene må spilles på tværs af banen, at der ikke må anvendes 7mandsmål, og at der alene tildeles træningstider til børnehold.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Frederiksberg Kommune har den 26. marts 2021 truffet afgørelse om påbud om afhjælpende foranstaltninger til begrænsning af støjgener fra boldbanen ved skolen på [A2], 2000 Frederiksberg. Afgørelsen er truffet med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 3.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at boldbanen benyttes af godkendte foreninger til organiserede aktiviteter i tidsrummet 17.00-20.00 på hverdage og fra 10.00-18.00 i weekender og på helligdage.

Videre fremgår det, at der er én boldbane på skolens område, og at denne er forsynet med kunstgræs og vender mod naboernes haver. Der er tidligere etableret et 3 m højt støjhegn mod den nærmeste nabo, og der er etableret et trådhegn mod [A3] og de øvrige naboer på den anden side af vejen.

Herefter fremgår det af den påklagede afgørelse, at hele arealet er indhegnet, og at der skiltes tydeligt med de fastsatte åbningstider. Uden for skolens almindelige åbnings- og skoletid aflåses arealerne af et vagtfirma.

Påbuddet fastsætter følgende vilkår:

1. Boldbanen ved Skolen på [A1] må benyttes til organiserede aktiviteter i tidsrummet kl. 17.00 -20.00 på hverdage og kl. 10.00-18.00 i weekend og helligdage.
2. Lysanlæg kan anvendes af foreningerne frem til klokken 20.00 på hverdage og klokken 18 i weekend og helligdage.
3. Foreningerne kan i det fastsatte tidsrum råde over 7-mands mål (store mål).
4. Adgangen til området skal efter lukketiderne reguleres via aflåsning. Børne- og Ungeområdet skal sikre dette, evt. via indgåelse af aftale med et vagtfirma.
5. Eksisterende trådhegn og støjdæmpende hegn skal løbende vedligeholdes og efterspændes, for at undgå "raslestøj"
6. Der skal ved skiltning ved banen og via information af banens brugere gøres opmærksom på ordensreglerne for benyttelse af banerne.
7. Børne- og Ungeområdet skal senest den 1. august 2021 have udarbejdet en handlingsplan, der undersøger mulighederne for yderligere støjdæmpning omkring boldbanen. Handlingsplanen skal indeholde både en vurdering af tiltagenes effekt samt omkostningerne herved."

Frederiksberg Kommune har i den påklagede afgørelse vurderet, at støjen fra idrætsudøvere og bolde, der skydes mod mål og hegn, kan give anledning til støjgener, der kan karakteriseres som væsentlige. Især i perioder uden særlig baggrundsstøj.

Frederiksberg Kommune bemærker, at kommunen er Danmarks tættest bebyggede kommune og har et stadigt stigende befolkningstal. Dette bevirker, at mulighederne for at anlægge nye boldbaner er meget begrænsede. Kommunalbestyrelsen har derfor besluttet at tillade offentlig adgang til udvalgte udearealer med henblik på at udvide udbuddet af aktivitetsfaciliteter.

Det er herefter Frederiksberg Kommunes vurdering, at der med afgørelsen er foretaget en afvejning mellem hensynet til at begrænse støjen i omgivelserne og ønsket om at udnytte kommunens knappe ressourcer ved at give mulighed for offentlig adgang til eksisterende boldbaner til gavn for folkesundheden.

2.2 Klagens indhold

Klager har anført, at påbuddets vilkår 1-6 allerede er implementeret og således ikke vil føre til en begrænsning af de støjgener, som klager oplever. Det er klagers opfattelse, at Frederiksberg Kommune har valgt at se bort fra den foranstaltning, som er mest effektiv til at reducere støjgenerne, nemlig afstand.

Klager ønsker, at der stilles vilkår om, at der ikke må ske brug af 7-mandsmålene, at der kun må spilles på tværs af banen, og at man hovedsageligt tildeler træningstider til børnehold. Det er klagers opfattelse, at et nyt vilkår om at spille på tværs af bane ikke vil være så indgribende for banens brugere, men til gengæld vil have en stor effekt for så vidt angår støjgenerne.

Herefter har klager anført, at området er tæt bebygget, og at støjen reflekteres på de hårde bygningsflader og kastes videre. Støjen er derfor ikke sammenlignelig med fodboldbaner i åbne områder som beskrevet i Kløvermarksrapporten.[4] Ifølge klager har det opstillede støjhegn ingen eller kun ringe effekt og dækker kun ca. $\frac{3}{4}$ af skellet mod klager.

Videre har klager anført, at Frederiksberg Kommune bør tage udgangspunkt i støjgrænseværdierne i støjvejledningen.[5] Klager bemærker hertil, at der tidligere har været udført en akkrediteret støjmåling, som viste, at støjen lå over de anbefalede grænseværdier. Målingen blev foretaget med børn i 5-6 årsalderen på banen, men ifølge klager stiger støjen kraftigt jo ældre brugerne af banen er.

Om vilkår 1 har klager anført, at begrænsningen af boldbanens anvendelse til organiserede aktiviteter ikke adskiller sig fra allerede eksisterende åbningstider, og det ændrer dermed ikke på eksisterende støjgener.

Videre har klager anført, at vilkår 2 om anvendelse af lysanlæg øger støjgenerne fra den organiserede idræt.

Vedrørende vilkår 3 har klager anført, at foreningernes anvendelse af store mål øger støjgenerne, idet afstanden fra nærmeste nabo kun er 5 m fra 7-mandsmålet. Såfremt der blev spillet på tværs af banen ville spillet og dermed støjen blive flyttet længere væk og foregå i en afstand af ca. 22 m, hvilket er i tråd med anbefalingerne i Miljøstyrelsens vejledning om kunstgræsbaner.[6]

Klager har om vilkår 5 anført, at den valgte konstruktion af hegn ikke er optimal i forhold til støj, og at det i stedet ville være bedre med et net.

Klager anfægter herefter, at påbuddets vilkår 6 har nogen reel effekt.

Endeligt har klager anført en række betragtninger om støjrelaterede sygdomme, herunder at støj kan forårsage stress og fremkalde en kæmp-flygt-respons, som kan medføre øget blodtryk og frigivelse af stresshormoner.

2.3 Frederiksberg Kommunes bemærkninger til klagen

Frederiksberg Kommune har den 24. august 2021 til klagen bemærket, at den pågældende afgørelse er korrekt og rimelig. Således er det kommunens opfattelse, at der er foretaget en passende afvejning mellem hensynet til støjgener ved naboerne og muligheden for at udøve

sundhedsfremmende idræt i kommunen. Kommunen påpeger, at der ud over påbuddets vilkår om drift og indretning desuden er fastsat vilkår om udarbejdelse af en handlingsplan, der skal undersøge mulighederne for supplerende støjdæmpning.

For så vidt angår klagers ønske om ikke at anvende 7-mandsmål, men kun spil på tværs af banen samt tildeling af træningstider til børnehold, gør Frederiksberg Kommune opmærksom på, at brugen af banen til organiseret idræt kun drejer sig om 3-5 timer om ugen, hvorfor en yderligere reduktion i anvendelsen af banen efter kommunens opfattelse ikke vil være proportionalt.

Til klagepunkterne, som omhandler påbuddets vilkår 1-6, henviser Frederiksberg Kommune til afgørelsens redegørelse og bemærkninger.

2.4 Nye oplysninger under sagens behandling

Frederiksberg Kommune har den 8. december 2023 på Miljø- og Fødevarerklagenævnet anmodning oplyst, at der inden meddelelsen af påbuddet den 26. marts 2023 løbende har været dialog mellem naboerne og Frederiksberg Kommunes Børne- og Ungeforvaltning, som kan antages helt eller delvist at have imødekommet påbuddets vilkår 1-6.

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 forholdet om de påbudte støjdæmpende foranstaltninger.

3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

Efter miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 3, kan tilsynsmyndigheden give påbud om, at der skal foretages afhjælpende foranstaltninger over for idrætsanlæg, fritidsklubber eller lignende fritidsaktiviteter, som medfører væsentlige støjgener for omgivelserne.

Frederiksberg Kommune er tilsynsførende myndighed og ejer boldbanen.

Udgangspunktet er, at tilsynsmyndighedens afgørelser efter miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 3, ikke kan påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, jf. miljøaktivitetsbekendtgørelsens § 22, stk. 1, nr. 3.[7] Klageadgangen er dog ikke afskåret for så vidt angår kommunalt ejede eller drevne anlæg, jf. § 23 i miljøaktivitetsbekendtgørelsen. Idet Frederiksberg Kommune ejer boldbanen, kan kommunens afgørelse således påklages til nævnet.

Det er en betingelse for at meddele påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 3, at der er tale om støjulemper fra aktiviteter, der er organiserede under faste former, f.eks. af det offentlige eller af private organisationer. Miljøbeskyttelsesloven kan ikke anvendes til at

regulere støjulemper fra mere tilfældige eller uorganiserede aktiviteter.

I denne sag har Frederiksberg Kommune vurderet, at brug af boldbanen giver anledning til væsentlige støjgener, og dette ses ikke bestridt i sagen. Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger derfor til grund, at der forekommer en væsentlig støjulempe for omgivelserne, og at betingelsen for at meddele et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 3 er opfyldt.

3.2.2 Støjdæmpende foranstaltninger

Det fremgår af kunstgræsbanevejledningen, at støj fra en eksisterende kunstgræsbane ofte er vanskelig at mindske, især hvis støjgenen består af råb fra spillere og tilskuere. Derfor vil et eventuelt påbud fra myndighederne typisk bestå i krav om driftsmæssige eller tekniske løsninger og ikke i fastsættelse af konkrete støjgrænser. Det fremgår desuden, at de almindelige regler om proportionalitet gælder i forbindelse med et påbud om støjdæmpende foranstaltninger. Det vil sige, at der skal være proportionalitet mellem de påbudte foranstaltninger, støjgenen, de tekniske muligheder for afhjælpning af genen samt de økonomiske konsekvenser. Kommunerne vil i en konkret sag have et vist råderum og i sin afgørelse kunne fravige de vejledende grænseværdier jf. proportionalitetsprincippet.[8]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder i overensstemmelse hermed, at når det er konstateret, at en kunstgræsbane giver anledning til væsentlige støjgener, skal der foretages en undersøgelse af hvilke muligheder, der er for at etablere støjdæmpende foranstaltninger på kunstgræsbanen. Undersøgelsen skal efter nævnets vurdering belyse alle muligheder for støjdæmpning, effekten af de forskellige tiltag, samt omkostningerne forbundet hermed.

Det fremgår af Kløvermarksrapporten, at mulighederne for at dæmpe støjen fra brugerne af en boldbane er at øge afstanden mellem boldbaner og boliger, at påbyde begrænsninger i brugen af de boldbaner, der ligger nærmest boligerne, og at etablere støjafskærmning mellem boldbanerne og boligernes udendørs opholdsareal.

Af kunstgræsbanevejledningen fremgår det, at når en kunstgræsbane er taget i brug, er der mulighed for at iværksætte tiltag såsom at lægge skudtræning hensigtsmæssigt (tidsmæssigt) ift. naboer, sikre mod uorganiseret brug, fjernelse af bander, etablering af støjskærm, udskiftning af materiale til støjsvagt materiale eller som sidste udvej tidsbegrænse brugen af kunstgræsbanen.

I overensstemmelse med forvaltningsretten skal vilkår i et påbud være bestemte, proportionale og sagligt begrundede. Herunder skal vilkårene være egnede til at opfylde påbuddets formål.

Det er anført af klager, at vilkårene 1-6 i det meddelte påbud allerede er implementeret, og derfor har påbuddet ikke nogen reel effekt på de oplevede støjgener. Frederiksberg Kommune har den 8. december 2023 oplyst over for Miljø- og Fødevareklagenævnet, at kommunes Børne- og Ungeforvaltning, forud for påbuddets meddelelse, helt eller delvist har imødekommet påbuddets vilkår 1-6.

Miljø- og Fødevareklagenævnet er enig med Frederiksberg Kommune i, at de i påbuddet fastsatte tiltag, herunder begrænsning i brugstiden, etablering af støjhegn og anvendelse af støjsvage materialer, erfaringsmæssigt er egnede til at kunne nedbringe støjgener fra boldbaner. Nævnet bemærker imidlertid, at påbuddets vilkår 1-6, efter det i sagen oplyste,

allerede var implementeret helt eller delvist på tidspunktet for kommunens afgørelse, og at kommunen således uanset implementeringen heraf på afgørelsestidspunktet vurderede, at der fortsat forekom væsentlige støjgener ved brug af boldbanen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på den baggrund, at Frederiksberg Kommune ikke har godtgjort, at påbuddet med de meddelte vilkår er egnet og tilstrækkeligt til at nedbringe støjgenerne fra den pågældende boldbanes brug til et acceptabelt niveau.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Frederiksberg Kommunes afgørelse af 26. marts 2021 om påbud om afhjælpende foranstaltninger til begrænsning af støjgener på [A2], 2000 Frederiksberg, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 5 af 3. januar 2023 om miljøbeskyttelse.

[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] Københavns Kommune: Kløvermarken, Miljøundersøgelser. Støj, belysning og kunstgræsbaner, november 2007.

[5] Miljøstyrelsens vejledning 5/1985 om ekstern støj fra virksomheder.

[6] Vejledning om kunstgræsbaner – planlægning, drift og affaldshåndtering, Miljøstyrelsen, 2018.

[7] Bekendtgørelse nr. 844 af 23. juni 2017 om miljøregulering af visse aktiviteter.

[8] Vejledning om kunstgræsbaner – planlægning, drift og affaldshåndtering, Miljøstyrelsen, 2018, afsnit 4.3 Begrænsning af støj- og lysgener.

Sag:

21/09584

Dato:

18. december 2023.

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>)

