

Via Klageportalen

Miljø- og Fødevarerklagenævnet
Nævnenes Hus
Toldboden 2
8800 Viborg

Klage over Københavns Kommunes screeningsafgørelse og tillæg til miljøgodkendelse til Tivoli A/S af 6. december 2021

1 KLAGE

Andelsboligforeningen A/B Ved Glyptoteket ved Ole Hentzen og Eva Jensen, påklager herved

- (i) Københavns Kommunes screeningsafgørelse ("VVM-afgørelsen") og
- (ii) tillæg til miljøgodkendelse til Tivoli A/S ("Tivoli") ("tillægget til miljøgodkendelsen") af 6. december 2021

(frem till marts 2022 også at finde på

https://kk.sites.itera.dk/apps/kk_annoncering/index_ny.php?mode=detalje&id=2406).

Vi nedlægger under klagesagen følgende

2 PÅSTANDE

1. Københavns Kommunes screeningsafgørelse af 6 december 2021 ophæves som ugyldig og hjemvises til fornyet behandling i kommunen.
2. Københavns Kommunes tillæg til miljøgodkendelse til Tivoli A/S af 6 december 2021 ophæves som ugyldig.
3. Københavns Kommune skal ved en fremtidig udstedelse af miljøgodkendelse/tillæg til den gældende miljøgodkendelse til Tivoli sikre, at støjgrænsen for Tivoli ved afholdelse af koncerter ikke kan overstige 60 dB(A) ved nærmeste beboelse i Stoltenbergsgade 4.

3 KLAGEBERETTIGELSE

Klagerne er en andelsboligforening og beboere i den pågældende andelsboligforening, som er beliggende tæt på til Tivoli i firkanten mellem Stoltenbergsgade, Ved Glyptoteket, Niels Brocks Gade og Edvard Falcks Gade:



Klagerne gør gældende, at vi har en væsentlig og individuel interesse i sagen og dermed er klageberettigede i sagen.

Dette er også tidligere antaget i afgørelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet (sag 18/05046 af 22 juni 2021) og tidligere af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 29. juni 2016 (NMK-34-00507).

4 SAGSFREMSTILLING

4.1 Baggrund

Det er nu tredje gang inden for få år, at Københavns kommune forsøger med en afgørelse om at hæve det godkendte støjniveau for udendørskoncerter i Tivoli. To gange tidligere er kommunens tilsvarende afgørelser blevet hjemvist af de relevante klagenævne (i 2016 af Natur- og Miljøklagenævnet om 10 koncerter ved 65dB, og i 2021 af Miljø og Fødevareklagenævnet om 20 koncerter ved 67dB m.v.).

Der foreligger ingen væsentlig ny dokumentation for støjforhold i området i afgørelserne fra december 2021, som nu påklages. Der er alene tale om mindre justeringer af vilkår for Tivolis koncerter, og justering af vurderingerne i de tidligere afviste afgørelser, med henblik på at tilpasse afgørelserne til de fejl, som klagenævnene har fremhævet ved de to tidligere hjemvisninger af sagen.

Klagenævnene har i de to hidtidige sager fokuseret på procedure- og forvaltningsfejl, og dermed ikke taget stilling til, om det er miljømæssigt forsvarligt fortsat at give Tivoli A/S en dispensation til 20 koncerter ved 67dB på toppen af den ekstraordinært gavmilde generelle miljøgodkendelse til at støje 60dB i aftentimerne, som virksomheden har haft siden 1996. Lempelserne af støjkrav er dermed på hele 27dB i forhold til de vejledende grænseværdier.

Der erindres om, at teknisk set er 6dB en fordobling af lydtrykket. De fleste mennesker oplever 8-10dB som en fordobling af støj (alt efter frekvens).

Inden vi påpeger nogle konkrete fejl og mangler i afgørelserne fra december 2021, skal vi understrege vores hovedproblemer vedr. koncertstøj som naboer til Tivoli:

- I praksis betyder den foreslåede afgørelse en kritisk forøgelse af den oplevede støj. Stort set hver fredag hen over sommeren fra kl. 22-24 vil den FredagsRock - som vi har været vant til siden 1996 - blive skruet op til et niveau, der overdøver en almindelig samtale for åbne vinduer.
- Vi kender konsekvensen ganske præcist, for det var de vilkår der gjaldt for koncerterne i 2018 og 2019, før klagenævnet aflyste kommunens afgørelse.

De 2 afgørelser fra 6 december 2021 fejler efter vores opfattelse ved ikke at give en konkret vurdering af lempelsernes konsekvenser. I et udførligt høringssvar til Kommunen forud for afgørelserne har vi peget på dette, og gjort indsigelser og påpeget konkrete mangler og proceduremæssige fejl i afgørelserne.

Fra opsummeringen af foreningens høringssvar:

"Vi skal derfor **anmode Københavns kommune** om reelt at vurdere, at **en generel lempelse på 20dB kombineret med en lempelse ved udendørskoncerter på 27dB** over grænseværdierne er miljømæssigt forsvarlig i et beboelsesområde! Er der overhovedet eksempler i kommunen på andre miljøgodkendelser, der tillader tilsvarende overskridelser af grænseværdierne?

De **nuværende afgørelser** indeholder reelt alene en vurdering af de **marginale ændringer** i forhold til den generøse generelle dispensation fra 1996. Efter vores opfattelse utilstrækkeligt og i uoverensstemmelse med kravene i miljølovgivningen om at konsekvensen af alle tilladelser/lempelser skal vurderes.

Kommunen bør i den sammenhæng **revurdere** både udkast VVM-afgørelse og det afledte tillæg til miljøgodkendelse."

Høringssvaret er ikke blevet reflekteret i den endelige screeningsafgørelse.

De følgende afsnit giver en opsummering af sagen.

4.2 Tivolis ansøgning fra 2014 og baggrund for 2017-ansøgningen

Tivoli ansøgte den 18. december 2014 om et tillæg til den gældende miljøgodkendelse. Der blev ansøgt om at forøge støjbelastningen for 20 udendørs koncerter årligt. For 10 af koncerterne ønskede Tivoli en grænseværdi ved nærmeste beboelse i Stoltenbergsgade 4 på 70 dB(A), for de resterende 10 koncerter ønskede Tivoli grænseværdien sat til 65 dB(A). I den dagældende miljøgodkendelse var grænseværdien ved nærmeste beboelse i Stoltenbergsgade 60 dB(A) for alle udendørs koncerter.

Tivoli fremsendte den 27. januar 2015 en revideret ansøgning. I ansøgningen ønskede man nu en grænseværdi ved nærmeste beboelse i Stoltenbergsgade på 65 dB(A) for 20 koncerter, hvilket var en ændring på +5 dB(A) i forhold til den dagældende miljøgodkendelse. Det fremgik af ansøgningen, at Tivoli var villig til at reducere antallet af tilladte fyrværkeriaftener¹ - der ligeledes medfører støjpåvirkning af omgivelserne - fra 208 til ca. 40 gange om året.

¹ Det har ikke været muligt for A/B Glyptoteket at få oplyst hvor mange fyrværkeriaftener, der faktisk har været afholdt i perioden 2015-2017. Diskrepansen mellem godkendte og faktisk afholdte var dog markant.

Københavns Kommune traf den 21. maj 2015 afgørelse om ændring af vilkår i Tivolis miljøgodkendelse. Ændringen indebar navnlig, at der for 10 udendørs koncerter årligt tillades en øget støjbelastning på +5 dB(A). I afgørelsen af 21. maj 2015 havde Københavns Kommune ligeledes truffet afgørelse om, at støjforøgelsen falder uden for VVM-bekendtgørelsens anvendelsesområde, da der efter kommunens opfattelse ikke var tale om ændringer eller udvidelser, der falder under bilag 1, og som kan være til skade for miljøet jf. bilag 2, nr. 14, i VVM-bekendtgørelsen.

Københavns Kommune vurderede, at ændringen ikke ville være til skade for miljøet, såfremt Tivoli i miljøgodkendelsen fik stillet følgende vilkår: *"Der må være ti koncerter med 65 dB(A) om året (målt ved nærmest beboelse), samtidig skal antallet af fyrværkeriaftener reduceres fra 208 til de foreslåede ca. 40 gange om året. På den baggrund vurderes ændringen samlet set ikke at være til skade for miljøet og er derfor ikke omfattet af VVM-bekendtgørelsen."*

4.3 Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om ophævelse af Københavns Kommunes afgørelser fra 2015

Ved afgørelser af henholdsvis 29. juni 2016 og 7. juli 2016 ophævede det daværende Natur- og Miljøklagenævn Københavns Kommunes afgørelse af 21. maj 2015 om, at en støjforøgelse på +5 dB(A) for 10 koncerter årligt i Tivoli falder uden for VVM-bekendtgørelsens anvendelsesområde, og Københavns Kommunes afgørelse af 21. maj 2015 om ændring af vilkår i miljøgodkendelse af 16. april 1996 og hjemviste begge afgørelser til fornyet behandling i Københavns Kommune.

4.4 Københavns Kommunes stillingtagen til Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser

Den 11. oktober 2017 udarbejdede forvaltningens enheden Byens Anvendelse et notat til Teknik- og Miljøudvalget, hvor man redegjorde for, hvorledes det videre arbejde med regulering af støjen fra Tivoli skulle ske.

Det anføres bl.a. i notatet:

"Kommunen er derfor forpligtet til at regulere støjniveauet fra Tivoli som virksomhed. Til sammenligning er der ikke samme krav til kommunen om regulering af arrangementer på byens pladser. Det er et valg, som kommunen har truffet af hensyn til støjniveauet i byen.

Støjgrænserne for Tivoli er fastsat i Tivolis miljøgodkendelse fra 1996, som er reguleret efter Miljøstyrelsens vejledning for støj (bilag 1). I forhold til støjgrænserne fastsat i Miljøstyrelsens vejledning ligger støjgrænserne i Tivolis miljøgodkendelse hhv. 15 og 20 dB over, hvad vejledningen anbefaler (bilag 2). Tivoli har derfor i dag lempeligere forhold, hvad angår støj, end man normalt vil kræve af en godkendt virksomhed.

Ønsker Tivoli, at der skal skabes mulighed for, at der fx kan spilles højere ved koncerter, kan dette ske kun ved en ændring af støjvilkårene i den eksisterende miljøgodkendelse, da forvaltningen ikke har lovhjemmel til at give dispensation. Det forudsætter, at Tivoli blandt andet indsender en VVM-ansøgning, hvilket Tivoli i foråret 2017 har underrettet forvaltningen om, at de ikke ønsker at gøre.

Forvaltningen har i efteråret 2017 i dialog med Tivoli sat gang i en revurdering af Tivolis eksisterende miljøgodkendelse. Efter aftale med Tivoli og under hensyntagen til deres drift, er det aftalt, at revurderingen skal igangsættes nu med henblik på at træde i kraft i efteråret 2018.

[.....]

Proces for ændring af støjvilkårene i Tivolis miljøgodkendelse

Hvis Tivoli ønsker at ændre deres støjvilkår, så der kan spilles højere ved koncerter, kan det alene ske ved, at vilkår i miljøgodkendelsen ændres.

For at kommunen kan sætte processen i gang med en VVM-screening og en revision af miljøgodkendelse, skal Tivoli indsende en VVM-ansøgning samt deres oplysninger og beskrivelser til en ændret miljøgodkendelse.

En VVM-ansøgning skal indeholde Tivolis ønsker, en beskrivelse af de miljømæssige påvirkninger og mulighederne for at undgå, begrænse eller kompensere for eventuelle miljøgener. En virksomhed vil ofte hyre en rådgiver til at forestå VVM-ansøgningen.

Herefter skal kommunen træffe afgørelse, om den ønskede ændring, med de eventuelle kompenserende tiltag, vil medføre væsentlige skadelige virkninger på miljøet (VVM-pligt).

Hvis der ikke er væsentlige skadelige virkninger på miljøet, kan kommunen træffe afgørelse om dette med 4 ugers klagefrist.

Parallelt hermed kan processen med udarbejdelse af en revideret miljøgodkendelse foregå. Når Tivoli har indsendt deres materiale med oplysninger og beskrivelser, kan forvaltningen behandle ansøgningen og sørge for høringer og evt. politiske behandlinger. Denne proces inkl. tid til Tivolis egne beskrivelser tager normalt op til et år, men kan variere afhængigt af fx inddragelsesfaser og politiske behandlinger.

Hvis kommunen derimod afgør, at der er væsentlige skadelige virkninger på miljøet, vil det betyde, at Tivoli skal udarbejde en VVM-redegørelse. Udarbejdelsen af en VVM redegørelse er et stort og komplekst arbejde, som også har en længere offentlighedsfase, politiske behandlinger osv. En VVM-redegørelse tager i sig selv godt et år, og vil forlænge tiden, det tager, at udarbejde en revideret miljøgodkendelse, som beskrevet ovenfor.

Forvaltningens eksisterende muligheder for at lempe på støjkravene

Kommunen har ingen mulighed for at give Tivoli en dispensation fra gældende bestemmelser for støj - hverken til enkeltstående koncerter eller for et år. Dette er tidligere undersøgt ved en ekstern advokat.

Den eneste mulighed for at ændre på støjvilkårene er ved at ændre på miljøgodkendelsen, som beskrevet ovenfor.”

Den af Københavns Kommune i notatet af 11. oktober 2017 skitserede proces kom ikke i gang.

I stedet fremsendte Tivoli den 28. november 2017 en VVM-ansøgning med ønske om et øget støjniveau ved 20 store koncerter årligt. Samtidig ansøgte Tivoli om et tillæg til den eksisterende miljøgodkendelse, således at man inden for rammerne af den gældende miljøgodkendelse må støje op til 67 dB(A)

Den 20. februar 2018 traf Københavns Kommune følgende:

"Afgørelse

Center for Miljøbeskyttelse vurderer på baggrund af kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 6, at den samlede påvirkning fra Tivolis koncerter på Plænen ikke må forventes at påvirke miljøet væsentligt, og dermed ikke er omfattet af krav om miljøkonsekvensvurdering (VVM redegørelse) og tilladelse"

I tillægget til den eksisterende miljøgodkendelse blev der bl.a. indsat følgende vilkår:

"Vilkår 7a

Støjbelastningen fra 20 årlige store koncerter på Plænen i Tivoli må ikke overstige følgende grænseværdier:

	<i>Kl. 8-18</i>	<i>Kl. 11-24</i>
<i>Ved kontorer</i>	<i>70 dB(A)</i>	<i>77 dB(A)</i>
<i>Ved beboelse</i>	<i>60 dB(A)</i>	<i>67 dB(A)</i>
<i>Ved støjfølsomt erhverv</i>	<i>60 dB(A)</i>	<i>67 dB(A)</i>

Der må afholdes følgende store koncerter på Plænen:

18 store koncerter ved maksimalt 67 dB(A) ved beboelse/støjfølsomt erhverv afholdes kun på fredage/lørdage.

2 store koncerter ved maksimalt 67 dB(A) ved beboelse/støjfølsomt erhverv, i anledning af en særlig begivenhed på en given ugedag.

Koncerterne må maksimalt vare 2 timer – dog kan 2 koncerter vare op til 2 ½ timer.

Vilkår 7b

Udover de 20 store koncerter i vilkår 7a må støjbelastningen fra maksimalt 6 årlige store koncerter på Plænen ikke overstige følgende grænseværdier:

	<i>Kl. 8-18</i>	<i>Kl. 18-24</i>
<i>Ved kontorer</i>	<i>70 dB(A)</i>	<i>70 dB(A)</i>
<i>Ved beboelse</i>	<i>60 dB(A)</i>	<i>60 dB(A)</i>
<i>Ved støjfølsomt erhverv</i>	<i>60 dB(A)</i>	<i>60 dB(A)</i>

Koncerterne afholdes kun på fredage/lørdage.

Koncerter må maksimalt vare 2 timer – dog kan 3 koncerter vare op til 5 timer i effektiv spilletid fordelt over maksimalt 8 timer.”

Københavns Kommune gav således Tivoli tilladelse til – uden at gennemføre en VVM-vurdering – at støje op til 67 dB(A) ved 20 koncerter årligt mod de 60 dB(A), som var tilladt i henhold til den eksisterende miljøgodkendelse fra 1996. Dermed tillod Københavns Kommune reelt Tivoli A/S at støje mere end dobbelt så meget ved 20 koncerter årligt i forhold til den gældende miljøgodkendelse.

Vi kan her erindre om følgende beskrivelse af lydniveau på www.arbejdsmiljøweb.dk:

”Det betyder decibel

- *Lydniveauer måles i decibel, dB. Det menneskelige øre har ikke samme følsomhed over for dybe toner som over for høje. Det er man nødt til at kompensere for, når støjen måles. Det gør man ved hjælp af et såkaldt A-filter. Derfor kaldes måleenheden også for dB(A).*
- *Øret opfatter et utroligt spektrum af lyd - fra en knappenål der rammer gulvet til et jetfly. For at favne hele dette spektrum er dB-skalaen logaritmisk. 3dB op eller ned på skalaen betyder derfor, at lyden er fordoblet eller halveret. Det dobbelte af 80dB er altså ikke 160dB - men 83 dB.”*

4.6 Miljø- og fødevareklagenævnets 2021- afgørelse om ophævelse af Københavns Kommunes afgørelser fra 2018

I Miljø- og Fødevareklagenævnets [afgørelse af 22 juni 2021](#), der fører til hjemvisning af screeningsbeslutningen om ikke at gennemføre en miljøvurdering, fremhæves 3 problemer med kommunes afgørelse.

- Tivolis særlige situation ændrer ikke på, om der skal gennemføres en miljøvurdering (vores fremhævninger)

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at hensynet til Tivolis helt særlige betydning som en af landets vigtigste attraktioner ikke udgør et sagligt screeningskriterium i henhold til miljøvurderingslovens bilag 6, jf. § 21. Hensynet til projektets samfundsmæssige betydning er efter nævnets opfattelse således ikke relevant for vurderingen af, om projektet på grund af dets art, dimensionering eller placering må forventes at få en væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 21, jf. § 15, stk. 1, nr. 2. Det

gælder, uanset at den eksisterende og godkendte arealanvendelse også indgår som et screeningskriterium efter bilag 6, pkt. 2, litra a, idet nævnet bemærker, at dette kriterium alene vedrører områdets miljømæssige sårbarhed.

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

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

Københavns Kommunes screeningsafgørelse lider derfor af en væsentlig retlig mangel.

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

- Overskridelse af de vejledende grænseværdier som udgangspunkt må vurderes som en væsentlig påvirkning af miljøet, der medfører pligt til miljøvurdering. (vores fremhævninger)

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i den forbindelse, at overskridelse af de vejledende grænseværdier som udgangspunkt må vurderes som en væsentlig påvirkning i sig selv. Overskridelsen skal dog i konkrete tilfælde vurderes i forhold til screenings øvrige parametre, som f.eks. hyppighed og varighed.² Københavns Kommune har i overensstemmelse hermed netop henvist til, at merbelastningen for omgivelserne er begrænset og påvirkningen fra koncerter af kortvarig karakter.

- At anlægsprojektet skal vurderes i kumulation med miljøpåvirkningen fra allerede eksisterende anlæg. (vores fremhævninger)

² Jf. vejledning af 12. marts 2009 om VVM i planloven, s. 39 f.

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

Det fremgår af Miljøstyrelsens VVM-vejledning, at et anlægsprojekt for udvidelse af et eksisterende anlæg ikke kun skal vurderes isoleret som et selvstændigt anlæg i relation til tålegrænser og vejledende grænseværdier. Anlægsprojektet skal vurderes i kumulation med – det vil sige sammen med – miljøpåvirkningen fra allerede eksisterende anlæg. Dette kan betyde, at et anlægsprojekt, der isoleret set ikke vil påvirke miljøet væsentligt, alligevel kan være VVM-pligtigt. Dette vil ifølge vejledningen klart være tilfældet, hvis det eksisterende anlæg allerede giver anledning til væsentlige miljøpåvirkninger.³

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

4.7 Københavns Kommunes stillingtagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnets 2021-afgørelser

Som nævnt ovenfor er der i oktober 2021 gennemført en høring vedr. udkast forud for de to afgørelser af 6 december 2021.

Afgørelsen indebærer, at der ikke foretages en miljøvurdering, og at gives et tillæg til Tivolis eksisterende miljøgodkendelse, der med visse vilkår imødekommer Tivolis ansøgning fra 2017 om at kunne afholde 20 udendørs koncerter årligt med et støjniveau på 98 dB(A) målt ved mixerpulten på Plænen, hvilket svarer til 67 dB(A) ved mest udsatte beboelse. Tivoli har i dag tilladelse til at afholde 26 udendørs koncerter med et støjniveau på 91 dB(A) målt ved mixerpulten på Plænen, hvilket svarer til 60 dB (A) ved mest udsatte beboelse.

Det fremhæves, at som modvægt til den øgede støj vil Tivoli alene affyre fyrværkeri fredag eller lørdag med undtagelse af 10 mærkedage, som også kan ligge på hverdage. Tivoli oplyser, at der i 2017 blev affyret onsdagsfyrværkeri 21 gange. Tivoli har i dag mulighed for at affyre fyrværkeri 4 dage om ugen (208 dage pr./år). Med den foreslåede ændring nedbringes det tilladte antal fyrværkerishows til 50 shows, svarende til antallet af fyrværkerishows som blev afholdt i 2017.

Desuden har Tivoli i projektansøgningen valgt at lukke de kørende forlystelser under koncerterne om fredagen, hvilket betyder at der ikke er et støjbidrag fra de kørende forlystelser i tidsrummet for koncerterne.

Københavns Kommune angiver at have vurderet ændringen på baggrund af følgende fremgangsmetode:

- Giver de nuværende aktiviteter i Tivoli anledning til væsentlig miljøpåvirkning?
- Vil projektets forøgelse af støj fra afholdelse af 20 koncerter på 67 dB give anledning til en væsentlig miljøpåvirkning i sig selv?
- Vil projektets forøgelse af støj fra afholdelse af 20 koncerter på 67 dB give anledning til en væsentlig miljøpåvirkning når de kumulative bidrag medtages?

(fra VVM-afgørelse, 6. december 2021)

³ Jf. vejledning af 12. marts 2009 om VVM i planloven, s. 41.

Kommunen vurderer afslutningsvis, at den samlede påvirkning fra Tivolis koncerter på Plænen som ansøgt ikke har en hyppighed eller varighed, der må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljø og omgivelser og dermed ikke er omfattet af krav om miljøkonsekvensvurdering.

Herunder kommenteres nærmere på de enkelte punkter, som kommunen har fremhævet som vigtige for vurderingen.

5 ARGUMENTER TIL STØTTE FOR PÅSTANDENE

Til støtte for de nedlagte påstande har vi følgende argumenter, i den rækkefølge som kommunen har fremhævet dem som vigtige i screeningsafgørelsen:

5.1 Den eksisterende miljøgodkendelse

Kommunen fremhæver:

“At påvirkningen fra Tivolis kørende forlystelser, eksisterende koncerter og fyrværkerishows i 1996 med miljøgodkendelse for Tivoli er vurderet til ikke at give anledning til væsentlig miljøpåvirkning.”

Kommunen fremhæver desuden, at Tivoli har i 25 år haft en miljøgodkendelse, som giver mulighed for at afholde koncerter på plænen med et støjniveau på 60 dB, som under afholdelse af koncerterne er 20 dB højere end de vejledende støjgrænser for ekstern støj fra virksomheder. Det understreges, at det i forbindelse med miljøgodkendelsen fra 1996 vurderet, at koncertaktiviteter fra Tivoli ikke er en væsentlig miljøpåvirkning af omgivelserne blandt andet fordi aktiviteterne er begrænset i varighed og hyppighed.

Vores bemærkninger:

Det er en helt ukvalificeret og utilstrækkelig vurdering blot at henvise til en 25 år gammel vurdering. Af mindst 3 årsager:

- For det første er Tivolis åbnings sæson udvidet med mere end 50% siden 1996, især de seneste år. Det er jo en markant udvidelse af både varighed/hyppighed. Den samlede støj (altså ikke kun fra koncerterne) på et niveau op til 60dB som er den generelle lempelse Tivoli har i miljøgodkendelsen, er vokset voldsomt de sidste 25 år.
- For det andet er den række af teknologiske forbedringer i lydanlæg (array-system), retningsbestemte højtalere m.v. alene blevet omsat i bedre lydforhold i Tivoli. Formålet med miljølovgivningen er at reducere forureningen på sigt. Som nabo har man således en berettiget forventning om, at vilkår i miljøtilladelsen fra 1996 gradvist vil skærpes når teknologiske fremskridt gør det muligt. Det er ikke sket. Det er heller ikke vurderet, hvad effekten kunne være.
- For det tredje er baggrundsstøjen i København blevet mindre, særligt hvad angår trafik, og dokumenteret for perioden 2007-2017 for vejtrafik i Kommunens egen støjhandlingsplan for 2018-2023. Denne plan gengiver, at hele København oplever mindre facadestøj, og at Indre By/Vestrebros har det største fald i facadepåvirkning (22-25% %) (Kilde: Støjhandlingsplan: Figur 5: Støjbelastningen fordelt på de 10 bydele med udvikling siden 2007). Dette er afgørende, fordi støj fra Tivoli A/S dermed lægges oven i en lavere baggrundsstøj. Miljøstyrelsens støj kort viser samme udvikling for støj om natten i vores område i perioden.

Klagenævnet (2021) understreger ved hjemvisningen af kommunens afgørelse fra 2018, at netop både eksisterende og påtænkte tilladelser skal vurderes.

Vi mener ikke, at kommunen har foretaget en sådan vurdering af de øgede påvirkninger fra den eksisterende godkendelse, og at der således er tale om mangelfuld sagsbehandling, der ikke lever op til kravene i miljøvurderingsloven, særligt bilag 6.pkt 3 .g om kumulationen af projektets indvirkninger med indvirkningerne af andre eksisterende og/eller godkendte projekter.

Manglende basisscenario

Kommunen mangler dermed et basisscenario i VVM-screeningafgørelsen, idet der ikke er foretaget en vurdering af baggrundsstøjen uden støj fra Tivoli.

Vores andelsboligforening råder ikke over kalibreret støjmålingsudstyr. Kommunen har ved tidligere lejlighed oplyst, at der ikke findes målinger af støj i aftentimer, samt at de offentlige trafikstøjkort ikke er pålidelige (se dokumenter i sag 18/05046 af 22 juni 2021). Vi har foreslået kommunen, at der etableres et datagrundlag, idet det ville være ret enkelt af dokumentere støj for eksempel en fredag i april inden Tivolis sæsonåbning. Eller i september lige efter sæsonafslutning.

Vi anser det for en væsentlig mangel i sagsfremstillingen, idet kommunen dermed ikke kan opfylde kravet om vurdere konsekvenserne af Tivolis eksisterende tilladelse. Det mangler et basisscenario, eller referencepunkt, for vurderinger. Uden et referencepunkt er de øvrige vurderinger af generel støj fra Tivoli A/S og støj fra de eventuelle nye store udendørskoncerter reelt meningsløse.

I mangel af dokumentation har vi overfor kommunen gengivet den oplevede konsekvens af Tivolis eksisterende godkendelse således:

“Vi skal i den forbindelse bidrage med en erfaringsbaseret gengivelse af, hvordan støjbilledet opfattes foran vores bygning i april ca. kl. 23 før Tivolis sæsonstart: Der er som udgangspunkt fredeligt, med en vis brummen fra trafikken på H C Andersens boulevard. Der er lejlighedsvis biler og anden trafik, og mindre grupper af især turister, der går mellem Indre by og de omkringliggende hoteller. De to restauranter har nogle få borde udenfor med servicering, men ingen musik. Af og til en udrykning, men politiet bruger sjældent sirener, her hvor vi bor. Der er ledige parkeringspladser.

Kontrasten til når Tivoli åbner er tydelig. Så summer det af liv, vi kan høre forlystelser, folk og musik. Søgende trafik og meget vanskeligt at parkere før kl. 23. Men det er det Tivoli, som vi kender, og som vi har valgt at være nabo til.”

(Foreningens hørings svar. Oktober 2021)

Kumulation med støj fra området/placering af projektet.

Kommunen har medtaget en vurdering af de kumulative effekter af udendørskoncerter på Rådhuspladsen og Axeltorv, og anser det ikke for en støjkilde i vores beboelsesområde. Selvom vi ved, at disse koncerter er hørbare hos os, er vi ikke uenige i at andre områder påvirkes mere heraf.

Det er imidlertid vigtigt at fastslå, at hvis særlig støj fra områder som Axeltorv, Hovedbanen og Rådhuspladsen, som er de områder kommunen bruger til at beskrive Tivolis omgivelser, ikke kan måles i vores beboelsesområde, så er baggrundsstøjen fra disse områder endnu mere irrelevant.

Kommunens begår således en vurderingsmæssig fejl ved at antage at det beboelsesområde, som påvirkes direkte af de store udendørs koncerter, har noget til fælles med den almindelige støj på Rådhuspladsen en fredag aften. Det er ganske enkelt ikke tilfældet. Kommunen mangler et referencepunkt for baggrundsstøjen i vores rolige beboelseskvarter.

Samlet om den eksisterende godkendelse

Vi mener ikke at kommunen i fornødent omfang har belyst de miljømæssige konsekvenser af den eksisterende godkendelse. Til støtte for vores påstand har vi vist, at den faktiske støj som følge af Tivolis eksisterende miljøgodkendelse er øget markant, primært som følge flere åbningsdage. Og på trods af et generelt lavere støjniveau fra især vejene i København og ibrugtagning af forbedret teknologi.

Der er desuden hverken metodiske eller praktiske problemer forbundet med at måle, eller på anden måde dokumentere eller kvantificerer baggrundsstøj i vores boligområdet, således at påvirkningen fra lempelserne i Tivolis eksisterende miljøgodkendelse kan isoleres og dokumenteres.

Vi vurderer at baggrundsstøjen i beboelsesområdet er meget lav når Tivoli er lukket, i aften timer formentlig tæt på at over holde grænseværdierne, og langt fra 60 dB(A), men i sagsfremstillingen mangler der et støjkort, der viser denne situation.

5.2 Det nye Tillæg til miljøgodkendelse

Kommunen fremhæver:

"At påvirkningen af udendørs koncerter på Plænen op til 67dB(A) er af kortvarig karakter med en varighed på maksimalt 2,5 timer med en hyppighed på maksimalt 20 gange om året hovedsageligt beliggende på fredage og lørdage."

Kommunen giver ikke nærmere vurderinger af, hvad der er grundlag for vurderingen om hyppighed og varighed. Det oplyses alene at "*de boliger, som ligger nærmest Tivoli*" "*kan opleve støj fra koncerter. Samlet set vurderes det, at ca. 1300 personer (ca. 500 lejligheder) kan blive berørt af de høje støjniveauer i de nævnte områder i en varighed op til 2,5 time og en hyppighed 20 gange årligt.*"

Vores bemærkninger:

Kommunen har ingen konkret vurdering af, hvad stigningen fra 60dB(A) til 67dB(A) indebærer. Vi skal erindre om, at teknisk set er 6dB en fordobling af lydtrykket. De fleste mennesker oplever 8-10 dB som en fordobling af støj (alt efter frekvens).

De erfaringer som vi her i foreningen har fra tidligere år kan sammenfattes således:

Koncerter med 67dB:
"En kritisk forøgelse af den oplevede støj. Stort set hver fredag hen over sommeren fra kl. 22-24 vil den FredagsRock - som vi har været vant til siden 1996 - blive skruet op til et niveau, der overdøver en almindelig samtale for åbne vinduer. Vi kender konsekvensen ganske præcist, for det var de vilkår der gjaldt for koncerterne i 2018 og 2019, før klagenævnet aflyste kommunens afgørelse."

(Fra foreningens hørings svar)

Vi finder det mangelfuldt at kommunens vurdering ikke er nærmere kvalificeret. Hyppigheden (stort set hver fredag eller lørdag hen over sommeren) og varighed (over 2 timer) med fordoblet støj opleves som meget markant i et stille beboelsesområde.

Vi finder det desuden mangelfuldt, at der hverken screeningsafgørelsen eller den tilhørende afgørelse om tillæg til miljøgodkendelse er foretaget en vurdering af hvorvidt om en så

omfattende permanentudvidelse af Tivolis koncertvirksomhed bør resultere i en ny miljøgodkendelse, snarere end et tillæg til den eksisterende miljøgodkendelse.

Lignende miljøgodkendelser.

Den virksomhed som bedst kan sammenlignes med Tivoli A/S er formentlig A/S Dyrehavsbakken. Bakken modtog i 2021 en miljøgodkendelse, herunder også med særlige vilkår for udendørs koncerter. Forud lå et årelangt forløb og bl.a. en hjemvisning af den ansvarlige kommunes (Lyngby-Taarbæk Kommune) afgørelse fra Miljø- og Fødevarerklagenævnet i 2019. Sagen blev herefter løftet til statsligt niveau, hvorefter Miljøstyrelsen kunne træffe en afgørelse.

Bakkens generelle lempelser af støjkrav er på op til 10dB (dvs op til 50dB ved beboelse). Udendørskoncerter kan afholdes med lempelser på op til 5dB (dvs 45dB ved beboelse). Der kan desuden årligt afholdes 4 koncerter af hver max 75 minutter, som afsluttes senest kl 21.

Vi er af den opfattelse at der givet en uacceptable høj lempelse til Tivoli med det nye tillæg til Miljøgodkendelse, henset at der ikke er en vurdering af hverken betydning af øget lydtryk, omfang (hyppighed gange varighed), den eksisterende generelle lempelse, eller en sammenligning med vilkår for andre forlystelsesparker i Danmark.

Selv om Tivoli ligger på en mere central placering end Dyrehavsbakken, kan Tivolis placering ikke begrunde, at støjkravene ved koncerter er så meget højere end for Dyrehavsbakken og tilsvarende Tivoli Friheden i Århus). Samtidig er den oprindelige begrundelse for Tivolis generelle lempelse på 60 dB(A), nemlig den højere baggrundsstøj i dagtimerne fra bl.a. trafikstøj, mindre udtalt i aftentimerne, som er aktuelle for den udvidede koncertaktivitet.

5.3 Samlet vurdering den eksisterende miljøgodkendelse og tillæg til miljøgodkendelse

Kommunen fremhæver

<p>"At den ansøgte ændring af de 20 udendørs koncerter på Plænen til et støjniveau fra 60 dB til 67 dB ved nærmeste boligfacade hverken i sig selv eller med de kumulative bidrag efter forvaltningens vurdering ud fra en helhedsbetragtning og set i forhold til områdets miljømæssige bæreevne vil give anledning til væsentlig påvirkning, idet koncerterne er begrænset i varighed og hyppighed i overensstemmelse med "Vejledning om Støj fra forlystelsesparker nr. 7, 2006"."</p>

Vores bemærkninger:

Kommunen fremhæver dette punkt som en væsentlig konklusion. Med henvisning til de to foregående punkter, er det vores opfattelse, at der ikke er grundlag for at foretage en sådan vurdering/konklusion. Det ville kræve, at der forelå vurderinger for miljøeffekterne af såvel den eksisterende godkendelse og det nye tillæg.

Det er dermed vores opfattelse at kommunen alene anvender opdelingen i "eksisterede", "tillæg" og "samlet (kumulativt)" på overskriftsniveau, men at der ikke foretages egentlige, valide vurderinger under nogen af disse overskrifter.

5.4 Øvrige vurderinger der fremhæves som vigtige for af Københavns kommunes screeningsafgørelse.

- Hyppighed og varighed

Kommunen fremhæver:

"At påvirkningen af udendørs koncerter på Plænen op til 67 dB(A) er af kortvarig karakter med en varighed på maksimalt 2,5 timer med en hyppighed på maksimalt 20 gange om året hovedsageligt beliggende på fredage og lørdage."

Vores bemærkninger:

Se punktet ovenfor om tillæg til miljøgodkendelse. Der gives ingen konkret vurdering af effekten, og den stilles ikke i relation til anden støj.

- Lukkede kørende forlystelser

Kommunen fremhæver:

"At Tivoli i projektet har valgt at lukke de kørende forlystelser fredage kl. 22-24 ved afholdelse af de udendørs koncerter på Plænen, så der ikke både er støj fra koncerter og forlystelser samtidig. Der er således ikke kumulative påvirkninger fra Tivolis kørende forlystelser under afholdelse af de udendørs koncerter på Plænen."

Vores bemærkninger:

Som nabo er det den samlede støj man generes af. Støjmålingerne ved referencepunkterne påvirkes af det samlede lydtryk uanset kilde. Der er ikke fremlagt dokumentation for at en fjernet støjkilde, som er på et niveau der er væsentligt lavere skulle reducere den oplevede støj.

Det er en usagligt at medregne dette som kompenserende tiltag i vurdering af om der skal foretages en miljøvurdering.

- Anden støj fra koncerter m.v.

Kommunen fremhæver:

"Det kumulative støjbidrag fra de lejlighedsvis koncerter på Rådhuspladsen og Axeltorv vurderes ubetydelige ift. Kumulativt bidrag pga. andre geografiske placeringer og andre sceneplaceringer."

Vores bemærkninger:

Se ovenfor under punktet om manglende referencepunkt for baggrundsstøj i vores beboelsesområde.

Der mangler et støjkort til vurdering af baggrundsstøjen.

- Fyrværkerishows

Kommunen fremhæver:

"At Tivoli i projektet har indbygget begrænsende tiltag ved at reducere antallet af fyrværkerishows på aftener op til en hverdag. I praksis betyder dette en reduktion af fyrværkeriet på onsdage i forhold til 2017. Tivoli har siden 1996 haft mulighed for at afholde 208 fyrværkeridage årligt og begrænser sig nu til kun at have mulighed for 50 fyrværkeridage årligt. Begrænsningen ændrer ikke på Tivolis samlede antal fyrværkeridage de seneste år, men der vil konkret blive væsentligt færre fyrværkerishows på aftener op til en hverdag (søndag-torsdag). forvaltningen vurderer, at dette vil have en positiv betydning set i forhold til naboernes støjbelastning på hverdage."

Kommunen anfører i begge udkast til afgørelser, at Tivoli har uudnyttede rettigheder til at affyre fyrværkeri (208 dage i alt). Afgørelserne tillader 50 dage med fyrværkeri, som er angivet til niveauet i 2017.

Vores bemærkninger:

Vi kan blot konstatere, at den samlede støj for fyrværkeri ikke reduceres. I begge afgørelser vurderes, at overgang fra affyring til lørdage (21 dage, dog reelt 11, idet 10 dag friholdes til fri placering) har relevans som compensation for den øgede støj fra store udendørs koncerter. Det har dermed ingen værdi som compensation. Børn og husdyr skal jo også sove om lørdagen.

Støj fra fyrværkeri opleves af beboere i området som et væsentligt problem. Vi finder det glædeligt at kommunen er parat til at arbejde med at begrænse Tivolis tilladelser til at affyre fyrværkeri. Det vil kræve en sagsfremstilling som er godt dokumenteret og for eksempel som minimum har en oversigt over fyrværkeriaffyring i perioden fra 2017- og frem.

Vi skal samtidigt erindre om at klagenævnet (2016) slår fast, at uudnyttede rettigheder ikke lovligt kan indgå i en "høkerberegning" der afvejer mellem fyrværkeri (der således ikke reduceres) og støj fra udendørs koncerter (der forøges markant).

Kommunen gentager nu denne fejl i sagsbehandlingen,

- Støj primært i weekend

Kommunen fremhæver:

"At de udendørs koncerter på Plænen fremover med få undtagelser vil afholdes fredage og lørdage. Dette betyder, at der sammen med begrænsningerne i fyrværkerishows i videst muligt omfang fremadrettet sikres en friholdelse af de mest støjende aktiviteter fra forlystelsesparken for naboerne om aftenen og natten søndag-torsdag. "

Vores bemærkninger:

For så vidt angår fyrværkeri se punktet herover.

For den tidsmæssige placering af koncerter er der tale binding uden praktisk værdi, idet "Fredags Rock" generelt har været placeret om fredagen.

De nye miljøvilkår indeholder i lighed med den hjemviste afgørelse fra 2018 et punkt om, at Tivoli skal fremsende en oversigt over de store koncerter forud for sæsonstart. Det er et væsentligt vilkår, idet varsling er afgrenede af hensyn til naboernes mulighed for at tilrettelægge alternativer.

*

Sammenfattende er det vores opfattelse, at såvel VVM-afgørelsen som tillægget til miljøgodkendelse er behæftet med så væsentlige, retlige mangler, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet bør give os medhold i de nedlagte påstande.