

NOTAT

Center Plan Byg og Vej
Center Natur og Miljø

Hobrovej 110 | 9530 Støvring
Telefon 99 88 99 88
raadhus@rebild.dk | www.rebild.dk

Journalnr: 09.11.00-P05-1-22

Dato: 09-12-2022

Behandling af ansøgninger om anlæg til padeltennis

1. Den generelle retlige ramme omkring kommunens sagsbehandling

Når fx en borger eller en forening, ønsker at etablere et anlæg som en padeltennisbane, skal det ske inden for rammerne af gældende lovgivning, herunder plan-, bygge- og miljølovgivningen (se nedenfor under pkt. 2). I forhold til disse regelsæt er kommunen tillagt den myndighedskompetence at træffe en forvaltningsretligt bindende afgørelse, som tager stilling til, om et påtænkt anlæg kan anlægges inden for de rammer, som følger af lovgivningen. Kommunens afgørelser kan påklages til en overordnet klagemyndighed og i sidste instans indbringes for domstolene.

Den nævnte lovgivning er ofte kompleks, da den har til hensigt at balancere de forskellige interesser over for hinanden. Der er således ofte mange interesser i spil – fx hos naboer og det omkringliggende samfund, til miljøet eller til en hensigtsmæssig planmæssig udvikling.

Ofte vil det ikke kun være ansøgeren, der er part i en sådan sag. Det følger af de forvaltningsretlige regler, at man som udgangspunkt er part i en sag, hvis man har en individuel og væsentlig interesse i sagens udfald. Ofte vil fx naboer kunne være part i sagen og ifølge forvaltningsloven have en række partsrettigheder, herunder retten til at blive partsført. Desuden har en part klageret.

Da kommunen skal myndighedsbehandle ud fra den gældende lovgivning, der som nævnt varetager en kompleks vifte af interesser ud over ansøgerens interesser, og da der ofte er flere parter med interesse i sagen, er der en retlig grænse for, hvor tæt kommunen som myndighed kan gå ind i rådgivningen af ansøgeren, uden at kommunen derved gør sig inhabil i forhold til at træffe afgørelse.

Det følger af de forvaltningsretlige regler, at en myndighed også i den slags sager har det, der hedder en "almindelig vejledningspligt". Formålet hermed er at imødekomme borgernes informationsbehov og undgå, at borgerne på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser om reglerne udsættes for retstab. Vejledningen bør sikre, at borgeren får en generel orientering om, hvilken betydning reglerne på et givet område har, og hvordan borgeren lettest og mest effektivt kan opfylde de krav, der følger af lovgivningen. Denne vejledningspligt strækker sig ikke til konkret rådgivning om, hvordan et givent projekt kan udformes, så det (minimums)-opfylder lovgivningen. Det skyldes, at det efterfølgende er kommunen, der som myndighed skal træffe den bindende afgørelse herom, hvor fx naboer eller andre parter kan have en anden opfattelse, og at kommunen ikke må udøve egentlig rådgivningsvirksomhed i konkurrence med private. Hertil kommer, at kommunen vil kunne ifalde et erstatningsansvar for forkert rådgivning.

Der gælder en række retssikkerhedsmæssige garantier, når en myndighed skal træffe den forvaltningsretligt bindende afgørelse. Ud over de nævnte partsrettigheder gælder der en række uskrevne forvaltningsretlige retsgrundsætninger, som bl.a. er udviklet i praksis fra domstolene og Folketingets Ombudsmand. Disse forvaltningsretlige principper omfatter bl.a.:

- Legalitetsprincippet: Det betyder, at forvaltningen ikke må foretage sig noget, uden at det har hjemmel i en lov eller andre retskilder. Der må herunder ikke meddeles tilladelse, uden at der er hjemmel hertil i lovgivningen, og uden at der er taget stilling til, om det følger af lovgivningen, at der skal opstilles nogle vilkår for, at tilladelsen skal imødekommes. Det bemærkes i den forbindelse, at "forholdets natur" (forstået som almindelig sund fornuft) alene er en retskilde, som kan bringes i anvendelse, når alle andre fortolkningsbidrag ikke indeholder de fornødne svar.
- Forbuddet mod at inddrage usaglige hensyn (magtfordrejningsforbuddet). Det betyder, at kun hensyn, som er saglige i forhold til den lovgivning, der skal træffes afgørelse efter, kan indgå i vurdering af, om en ansøgning skal imødekommes, eller der skal meddeles afslag.
- Lighedsgrundsætningen. Den betyder, at situationer, som i al væsentlighed er lige, skal behandles lige, medmindre der er saglige grunde til forskelsbehandlingen.
- Proportionalitetsprincippet: Det betyder, at forvaltningen skal træffe den mindst indgribende beslutning, som er egnet til at opfylde formålet. Dette er ofte komplekst, når der er flere parter involveret, idet det så ikke er entydigt, hvad der er mindst indgribende.
- Officialsprincippet (oplysningspligten): Det betyder, at den forvaltningsmyndighed, som skal træffe afgørelsen, har ansvaret for at sikre, at den er i besiddelse af de faktuelle oplysninger, som er nødvendige for, at der kan træffes en afgørelse på et oplyst grundlag. Ikke enhver tænkelig oplysning, som kunne tænkes at være relevant, skal indhentes, men myndigheden skal sikre, at der i forhold til alle berørte, er et forsvarligt grundlag at træffe afgørelse på, og hvis det ikke er tilfældet, skal myndigheden udsætte afgørelsen, indtil parten tilvejebringer disse oplysninger.

Der er således en kompleks forvaltningsretlig ramme omkring sagsbehandlingen af sådanne sager, og hvis én berørt part er uenig med kommunens vurderinger og afgørelse (som i sagens natur ofte vil bero på skøn), kan spørgsmålet indbringes for klageinstans og domstolene.

Hvis disse instanser er uenige i kommunens afgørelser, kan det have forskellige retsvirkninger. Reaktionsmulighederne kan være alt fra hjemvisning, så kommunen får mulighed for at lave en ny vurdering (og i princippet godt kan komme frem til det samme resultat), til, at kommunens oprindelige afgørelse erklæres ugyldig. Hvis en afgørelse erklæres ugyldig, har den ingen retsvirkning, og er der opført et anlæg eller en bygning på grundlag af en ugyldig afgørelse, skal der enten ske fysisk lovliggørelse (fx ved nedrivning) eller retlig lovliggørelse, hvor dette er muligt – fx ved en ny tilladelse.

En kommune kan også pådrage sig et erstatningsansvar for en sagsbehandling, som ikke lever op til lovgivningen. Det er ikke enhver fejl i sagsbehandlingen, som fører til erstatningspligt, idet det vil bero på en konkret vurdering af myndighedens ansvarspådragende handlinger. Pålægges en kommune erstatningspligt, skal den erstatte det tab, som en part har lidt, som ud over den pågældende udgifter i selve ansøgningsprocessen kan omfatte værdien af et opført anlæg, som er baseret på en ugyldig afgørelse. Det kan fx være fordi naboer har fået medhold i, at en tilladelse er meddelt på vilkår, som ikke overholder lovgivningen. Hertil kommer udgifter til nedrivning, sagsomkostninger mv. Det kan således for ganske voldsomme økonomiske konsekvenser for fx en kommune.

2. Behandlingen af de konkrete ansøgninger om padel-tennis

Rebild kommune er i de konkrete ansøgninger om anlæg til padeltennis såvel bevilger af støtte som myndighed ift. byggesagsbehandling. Foreningerne og de frivillige har i den forbindelse en berettiget kritik af, at de i starten af projektet manglede information om krav til byggesagsbehandling og de afledte omkostninger til støjberegninger. At kommunen har flere "kasketter" på, komplicerer således billedet for borgerne, og vi skal som kommune naturligvis altid bestræbe os på at få identificeret den slags tilfælde.

Byggesagsbehandling startede i foråret 2022, og der blev den 7. juli 2022 afholdt møde med foreningerne, hvor plan for udarbejdelse af støjrapport og øvrigt materiale til screening for miljøvurdering og byggesagsbehandling blev aftalt.

Efterfølgende entrerede foreningerne via A-sport med DMR A/S (Dansk Miljørådgivning) som leverandør på støjrapport. Der er sendt rapporter om støj til forvaltningen medio november 2022. På grundlag af disse rapporter har forvaltningen givet foreningerne en tilbagemelding og lagt op til dialog med dem og deres rådgivere, hvor vi naturligvis, jf. almindelig praksis, søger at vejlede. Vi har skærpet opmærksomhed på dette i projekter, som drives af frivillige.

Lovgrundlag og praksis på området

Ifølge byggeloven § 16 kræver anlæg til padeltennis byggetilladelse, og kommunen kan kræve, at ansøger giver de oplysninger, som er nødvendige for at bedømme ansøgningen. Heri indgår bl.a. en vurdering af støj. Samtidig skal padeltennis screenes for miljøkonsekvensvurdering (VVM). Her skal redegøres for, om banerne har en væsentlig indvirkning på miljøet, herunder evt. gener fra lys og støj.

Det fremgår desuden af miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 3, at kommunen kan meddele påbud om at nedbringe støjulempen fra idrætsanlæg og lignende fritidsaktiviteter, hvis disse medfører væsentlige støjulempen. Det betyder, at kommunen kan være forpligtiget til at nedlægge påbud, når banerne er etableret og taget i drift. Det vil være yderst uensigtsmæssigt, hvis foreningerne efter etablering bliver pålagt udgifter til ombygninger og støjafskærmning eller får pålagt store restriktioner på anvendelsen fx indskrænkelse af åbningstider. Det er derfor såvel i overensstemmelse med lovgivning og kommunens vejledningsforpligtelse, at evt. støjgener skal belyses indledningsvist.

Der findes ingen vejledende støjgrænser for støj fra idrætsanlæg. Men der foreligger flere nævnsafgørelser, der danner praksis for kommunernes administration. Denne betragtning deles bl.a. af Odense Kommune, som i et notat om "Støjgrænser for fodboldtræning og fodboldkampe", vurderer, at Miljøstyrelsens vejledende støjgrænser for industristøj ikke er repræsentative for støj fra idræt, men at der kan skeles til grænseværdierne. Dette begrundes bl.a. med, at Odense Kommune har en formodning om, "at de fleste mennesker er betydeligt mere tolerante over for støj fra idræt end over for støj fra virksomheder".

Natur- og Miljøklagenævnet har i flere afgørelser understreget, at kommunen kan være forpligtet til at nedbringe støjgener ved at nedlægge påbud. Eksempelvis:

<https://mfkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/bc3c0b6b-9890-4d52-b2ce-cd34f528f159?highlight=NMK-10-00324>.

Af denne afgørelse fremgår, at udgangspunktet for vurderingen af, om der er væsentlige støjgener – herunder støjende fritidsanlæg – er Miljøstyrelsens Vejledning nr. 5/1984 om ekstern støj fra virksomheder (Støjvejledningen), der indeholder følgende vejledende støjgrænser:

Områdetype	Støjbelastningen			Maksimalværdi
	Hverdage kl. 07-18 Lørdag kl. 07-14	Hverdage kl. 18-22 Lørdag kl. 14-22 Søn- og helligdage kl. 07-22	Alle dage kl. 22-07	Alle dage kl. 22-07
1. Erhvervs- og industriområder	70	70	70	-
2. Erhvervs- og industriområder med forbud mod generende virksomheder	60	60	60	-
3. Områder for blandet bolig- og erhvervsbebyggelse, centerområder (bykerne)	55	45	40	55
4. Etageboligområder	50	45	40	55
5. Boligområder for åben og lav boligbebyggelse	45	40	35	50
6. Sommerhusområder og offentligt tilgængelige rekreative områder	40	35	35	50

Tabel 3.1: De vejledende støjgrænser iht. /1/. Grænseværdierne er for støjbelastningen, L_r , og maksimalværdien, L_{Amax} , i dB(A) for hver enkelt virksomhed.

Nævnet finder, at selvom støj fra idræt ikke kan sammenlignes med virksomhedsstøj – og vejledningens grænseværdier derfor ikke umiddelbart finder anvendelse på sådanne aktiviteter – at *”kommunen på baggrund af de gener fra anlægget, som kommunen konstaterede i forbindelse med sit tilsyn ved behandlingen af sagen, burde have vurderet mulighederne for at gennemføre støjdæmpende tiltag. Disse kan enten være driftsmæssige tiltag, som for eksempel reduktion af tiden, anlægget anvendes, eller anlægsmæssige, som for eksempel etablering af fysiske støjværn.”*

Der tages altså i afgørelsen udgangspunkt i grænseværdier for virksomhedsstøj i forhold til at vurdere, om der er tale om væsentlige gener, og om kommunen skal pålægge restriktioner.

Ansøgers rådgiver DMR A/S angiver fuldstændig tilsvarende referencer til lovgivning og krav i rapport, som er leveret til Faaborg-Midtfyn Kommune, hvor DMR A/S anbefaler etablering af støjvold ved padel anlæg – se <https://www.fmk.dk/media/t3lb3uqg/beregning-af-stoej-fra-planlagte-padel-tennisbaner-dmr-2022-0043-stadionvej-7-faaborg.pdf>

I ovennævnte rapport fra DMR A/S tager de, jf. nævnsafgørelser, også udgangspunkt i de vejledende grænseværdier for virksomhedsstøj, se pkt. 3, side 3, og der støjdæmpes ud fra en støjgrænse på 40 dB svarende til, at der ikke spilles mellem 22 og 07, se side 7 og 8.

I Aalborg Kommune har de måtte indhente støjberegninger på bagkant i Frejlev, hvor der er etableret et udendørs anlæg til padel tennis. Aalborg Kommune har efter etableringen fået mange klager over støjen fra banerne. Der findes lignende klagesager andre steder i landet bl.a. i Ringkjøbing-Skjern Kommune, hvor naboerne oplever gener med lys og støj. (Link til høringsvar: [3135822-4722041-1.pdf \(rksk.dk\)](https://www.rksk.dk/media/3135822/4722041-1.pdf))

Selvom padel tennis er en nyere sportsgren, så er der lighedspunkter med kunstgræsbaner, hvor en række kommuner – bl.a. Viborg og Hillerød – har haft klagesager, da udvidede åbningstider og mere intensiv drift medfører gener for naboer i form af støj, lys og trafik.

Dertil kommer, at støjen har en væsentlig anden karakter. I faglige rapporter beskrives støjens karakter som: *”Støjen fra padel tennis er spillernes råb, bolde, der rammer glasvæggene eller banens metalnet. Den væsentligste støj kommer fra battenes slag mod boldene. Støjen har udpræget impuls karakter.”*

Det bemærkes desuden, at selv om de nuværende naboer tilkendegiver ikke at have noget imod støjen fra banerne, betyder det ikke, at kommunen ikke efterfølgende vil være nødt til at behandle klage over støj – uanset om det er fra de nuværende naboer eller tilflyttere. Her kan det ikke forudsættes, at naboer er bekendt med, at støjniveau fra padel tennis er markant anderledes end tennis og andet boldspil.

Hvis kommunen meddeler byggetilladelse til padel tennis uden at håndtere kendte støjudfordringer, så kan kommunen evt. blive erstatningsansvarlig, jf. ovenfor under pkt. 1.

De konkrete ansøgninger

Der er ikke stillet krav om støjmåling for anlægget i Skørping, som ikke er beliggende i umiddelbar nærhed til beboelsesejendomme eller boligområde. Der er 130 m til nærmeste bolig.

I Bælum blev det som led i dialogen og den generelle vejledning på møde den 7. juli 2022 aftalt, at idrætsforeningen skulle finde ud af, om de ville flytte banerne, eller om de ville bekoste en støjberegning. De valgte sidstnævnte.

Den leverede støjrapport viser desværre, at der er udfordringer med at overholde støjgrænser i forhold til beboelsesejendommene vest for banernes påtænkte placering. Disse ligger i en afstand af 45 m og den beregnede støjbelastning vil være 49 dB(A) *decibel*. Dette vil også være i aftenperioden mellem 18-22. Det betyder ikke nødvendigvis, at der skal opsættes støjskærme, som skitseret i den leverede støjrap-

port, men støjrapporten viser, at vi skal i dialog om, hvad der kan gøres for at reducere støjen, herunder om banerne evt. kan flyttes længere væk fra boligerne. Der er aftalt et møde om dette.

I Støvring viser støjrapporten ligeledes, at den beregnede støj vil være op til 50 dB(a) i både dagperioden og aftenperioden. Afstanden fra banerne til nærmeste bolig er i Støvring 35 meter.

Det anføres af Støvring Tennisklub og paddeludvalg, at 60 db svarer til almindelig samtale. Det er sikkert korrekt, men det må forventes, at det for mange naboer vil blive anset for en betydelig gene, hvis man fx fra en terrasse eller åbne vinduer at risikere støj på et støjniveau svarende til en almindelig samtale fra tidlig morgen til sen aften, hvor foreningerne jo gerne skal have mulighed for at udnytte banerne. Dertil kommer støjens impulskarakter, som tidligere beskrevet.

Forvaltningen er som udgangspunkt imødekommende og lyttende over for såvel ansøgere som naboer. Det er dog ikke i hverken kommunens, de lokale ildsjæle eller naboernes interesse, at vi får anlagt baner, som ikke kan eller i meget begrænset omfang kan anvendes uden for normal arbejdstid, eller hvor der efterfølgende kommer udgifter til støjafskærmning. Og der skal bare én klage til, før vi som myndighed skal undergive det en sagsbehandling, som kan ende med, at vi skal give et påbud til foreningen.

Som nævnt ovenfor er der i forhold til begge projekter aftalt møder mellem ansøgerne og forvaltningen med henblik på en videre dialog om at finde en løsning med de fornødne tilpasninger af de planlagte projekter.