

KOMMUNAL BEHANDLING AF REGULERING AF BØNNEKALD

1. INDLEDNING OG BAGGRUND

Horsens Kommune har bedt Horten om en vurdering af initiativrettens rækkevidde. Baggrunden er en anmodning fra et medlem af byrådet i Horsens Kommune om, at byrådet skal behandle en sag om forudgående kommunal godkendelse af bønnekald:

"[forslagsstilleren] mener ikke, at der uden forudgående byrådsgodkendelse, skal kunne gives tilladelse til bønnekald hvor der bruges forstærket musik, talere, reklamer og lignende fra studepladser, torve, veje, højtalervogne, private grunde og ud i det offentlige rum (fx fra privatejede fodboldbaner som er tilfældet i Aarhus). Kommunen skal selvfølgelig kunne give tilladelse til afholdelse af en koncert på torvet i byen eller lignende arrangementer med brug af forstærket udstyr, altså ligesom man tidligere har gjort."

Anmodningen rejser et spørgsmål om rækkevidden af initiativretten, da dette forudsætter, at byrådet har kompetence til at træffe en beslutning om sagen.

Notatet behandler de styrelsesretlige rammer i afsnit 2 og de retlige rammer for regulering af bønnekald i afsnit 3. Afsnit 4 indeholder vores vurdering.

2. DE STYRELSESRETLIGE REGLER

2.1 Initiativretten, jf. kommunestyrelseslovens § 11

Det følger af kommunestyrelseslovens § 11, stk. 1, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen kan indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender for kommunalbestyrelsen samt fremsætte forslag til beslutninger herom. Dette betegnes som kommunalbestyrelsesmedlemmers initiativret.

Bestemmelsen i § 11 giver således det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem ret til at få en sag optaget som et punkt på dagsordenen for det førstkommande kommunalbestyrelsesmøde, hvis forslaget ellers er indgivet rettidigt.

Det fremgår af bemærkningerne til § 11, at initiativretten for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem ikke indebærer en ret til, at det fremsatte forslag underkastes en egentlig realitetsbehandling. Når først sagen er kommet på dagsordenen, har medlemmet således ikke længere rådighed over sagen. Det vil således være op til kommunalbestyrelsen med simpelt flertal at afgøre, om dagsordensforslaget vedrører kommunens anliggender, og om en vedtagelse af forslaget i øvrigt vil være lovlig. Er dette ikke tilfældet, vil forslaget skulle afvises.

Det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium (nu Social- og Indenrigsministeriet) udsendte i december 2017 vejledningen "Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg" (udarbejdet i samarbejde med KL). Følgende fremgår af pkt. 2.3.2:

"Borgmesteren kan ikke afvise at optage en sag på udkastet til dagsorden under henvisning til, at den ikke vedrører et anliggende for kommunen, eller under henvisning til, at en vedtagelse af forslaget i øvrigt vil være ulovlig. Dette spørgsmål afgøres af kommunalbestyrelsen, når denne ved mødets begyndelse tager stilling til borgmesterens forslag til dagsorden."

Forslag, der klart falder uden for kommunalbestyrelsens kompetence, må afvises fra dagsordenen.

Hvis det ikke ud fra forslagets ordlyd kan afgøres, om det lovligt kan behandles af kommunalbestyrelsen, fx fordi det vil kunne lede til en beslutning, der lovligt vil kunne træffes, kan forslaget ikke afvises.¹

2.2 Kommunale anliggender, jf. kommunestyrelseslovens § 2

Det følger af kommunestyrelseslovens § 2, stk. 1, at kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser. Af lovbemærkningerne til bestemmelsen fremgår følgende om afgrænsningen af "kommunernes anliggender":

"Det falder uden for rammerne af en kommunal styrelseslov at foretage en beskrivelse eller en nærmere afgrænsning af de opgaver, der skal løses af en kommune, eller af den virksomhed, som en kommune i øvrigt kan udøve, og med anvendelsen af udtrykket "kommunernes anliggender" i denne paragraf og flere andre af lovens bestemmelser er der alene forudsat tilstedeværelsen af en vis kreds af kommunale anliggender."

Kommuner skal have et juridisk grundlag (hjemmel) for at udføre opgaver. Hjemmelsgrundlaget kan findes enten i den skrevne lovgivning eller i de uskrevne kommunalfuldmagtsregler.

¹ Se også lovkommentaren side 86, til § 8, stk. 4, om dagsordenen til kommunalbestyrelsens møder.

Det er i praksis antaget, at det først og fremmest er afgrænset i den skrevne lovgivning, hvad der udgør "kommunale anliggender". Dels ved at visse opgaver udtrykkeligt er henlagt til kommunerne, dels ved at visse opgaver udtrykkeligt er henlagt til andre myndigheder end kommunerne, og deraf modsætningsvis ikke udgør kommunale anliggender.

Herudover varetager kommunerne en række kommunale anliggender med hjemmel i de uskrevne retsgrundsætninger om kommunalfuldmagten, og spørgsmål herom er således også "kommunale anliggender".

3. DEN RETLIGE RAMME FOR REGULERING AF BØNNEKALD

3.1 Reguleringen af støj mv.

3.1.1 Støjregulering generelt

Miljøbeskyttelseslovens § 42 (også kaldet støjparagraffen) angår erhvervsvirksomheder, idrætsanlæg, fritidsklubber eller lignende fritidsaktiviteter, der ikke er registreret som såkaldte listevirksomheder efter samme lovs § 35. Efter § 42 kan kommunen give påbud om nedbringelse af støj.

Udtrykket "erhvervsvirksomheder" skal forstås bredt. Det er ikke afgørende, om en virksomhed drives på forretningsmæssig basis. § 42 omfatter også virksomheder, der drives af det offentlige og af private organisationer. I almindelighed kan formentlig antages, at § 42 finder anvendelse på alle former for virksomhed, der har samme karakter og tilsvarende forureningsforhold, som en egentlig erhvervsvirksomhed.

I en konkret sag fra 2017 om støjniveauet ved en kirkegård fandt Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at aktiviteterne på kirkegården kunne betragtes som "erhvervsaktivitet".²

"Efter miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 1, kan kommunen meddele påbud overfor "erhvervsvirksomheder", som medfører væsentlig forurening, herunder støjgener.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder efter en samlet vurdering, at aktiviteterne i forbindelse med den daglige drift af kirkegården kan betragtes som en "erhvervsvirksomhed" i miljøbeskyttelseslovens forstand, og at der følgelig kan meddeles påbud, jf. miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 1 samt undersøgelsespåbud efter miljøbeskyttelseslovens § 72.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i sin vurdering lagt vægt på aktivitetens karakter og omfang, herunder at der er tale om kontinuert drift, at kirkegården fungerer som fast arbejdsplads for flere ansatte, og at støjen fra brugen af arbejdsredskaber har en sådan karakter, at aktiviteterne forureningsmæssigt kan betragtes som erhvervmæssige. Miljø- og Fødevarerklagenævnet har endvidere

² MAD 2017.497.

lagt vægt på forarbejderne til miljøbeskyttelseslovens § 2, der anlægger et bredt virksomhedsbegreb."

Det antages derimod i litteraturen, at bestemmelsen ikke er anvendelig på støjgener fra kirkeures slag eller ringen med kirkeklokker.³

Miljøministeren udtalte i 2010, at miljøbeskyttelseslovens § 42 ikke giver kommunerne mulighed for at regulere spørgsmålet om støj fra moskéer:⁴

"Støjparagraffen i Miljøbeskyttelsesloven, som Miljøstyrelsen også har henvist til i denne her sammenhæng - § 42 – er rettet mod erhvervsvirksomheder, idrætsanlæg, fritidsklubber og lignende fritidsaktiviteter og loven, som den er nu, giver derfor hverken mig eller kommunerne mulighed for at gribe ind over støj fra moskeer.

Jeg kan godt med udgangspunkt i Miljøbeskyttelsesloven lave regler, der giver kommunerne mulighed for at regulere støj fra moskeer.

Hvis den mulighed skal udnyttes, kræver det imidlertid en nærmere undersøgelse af problemstillingen i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og det vil i så fald skulle ske i samarbejde med justitsministeren. Når Menneskerettighedskonventionen spiller en rolle, er det fordi konventionens artikel 9 begrænser muligheden for, at en stat griber ind over for religionsudøvelse."

For en række støjtyper er der udarbejdet bekendtgørelser eller vejledninger med (bindende eller vejledende) støjgrænser for de nærmere fastsatte former for støj.

Der er ikke fastsat regulering af støj fra moskéer eller bønnekald.⁵ Der er tilsvarende ikke i lovgivningen fastsat krav om kommunal tilladelse forud for gennemførelse af bønnekald.

3.1.2 Ordensbekendtgørelsen

Ordensbekendtgørelsens § 3 giver politiet mulighed for at udstede påbud ved støjende adfærd, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden.

Justitsministeren har endvidere i et svar af 28. august 2017 til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg gengivet Rigspolitiets oplysning om, at et konkret arrangement med bønnekald ikke krævede politimæssig tilladelse.⁶

³ Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer (2. udg.), s. 833.

⁴ Miljøministerens talenotits (oversendt til Kirkeudvalget 10. november 2010) ([link](#)).

⁵ Spørgsmålet er således heller ikke reguleret i bekendtgørelse nr. 844 af 23. juni 2017 om miljøregulering af visse aktiviteter (miljøaktivitetsbekendtgørelsen), der er udstedt i medfør af bl.a. miljøbeskyttelseslovens § 16.

⁶ Svaret kan tilgås her ([link](#)).

3.1.3 *Naboret*

Naboretten er udviklet som domstolsskabte retsgrundsætninger, der har til formål at beskytte ejere og lejere af fast ejendom mod uretmæssige hindringer i deres råderet over egen ejendom. Naboretten vedrører som udgangspunkt "naboer" på den måde, at én ejer ikke må anvende sin ejendom på en måde, der krænker en anden ejers retmæssige råden over egen ejendom.

Naborettens ansvarsgrundlag er baseret på overskridelse af den såkaldte "naboretlige tålegrænse". Der er tale om en væsentlighedsvurdering ud fra en række kriterier, herunder almindelig acceptabel påvirkning af ejendomsretten, generelle regler om fx luftkvalitet og støj, særlige forhold ved det pågældende sted samt konkrete ulemper ved en ejers råden.

Naboretten er af privatretlig karakter, og en kommune kan således ikke som myndighed udstede påbud etc. med hjemmel i naboretlige betragtninger.

3.2 **Kommunalfuldmagten**

En kommune kan uden hjemmel i den skrevne lovgivning foretage visse dispositioner med hjemmel i de ulovfæstede retsgrundsætninger om kommunalfuldmagten.

Kommunalfuldmagtsreglerne giver dog ikke adgang til at foretage indgreb over for borgerne, fx i form af påbud eller forbud.

4. **VURDERING**

Det afgørende for, om byrådet kan behandle sagen, er, om forslaget vedrører "kommunens anliggender", dvs. om der er tale om en sag, som byrådet vil kunne træffe en lovlige beslutning om.

Der er ikke i lovgivningen krav om at opnå en kommunal tilladelse for at foretage bønnekald.

Spørgsmålet bliver derfor, om det vil være muligt for kommunen at vedtage, at det vil kræve kommunal tilladelse at foretage bønnekald, og dertil fastsætte at en sådan tilladelse vil kræve byrådets godkendelse.

Miljøbeskyttelseslovgivningen giver efter vores vurdering ikke kommuner hjemmel til at regulere bønnekald. Vi lægger herved vægt på, at bønnekald ikke udgør en erhvervsvirksomhed i lovens forstand eller "andre virksomheder" i miljøaktivitetsbekendtgørelsens forstand, og at der i miljøbeskyttelseslovens § 42 samt miljøaktivitetsbekendtgørelsen⁷ er gjort udtømmende op med, i hvilke tilfælde en kommune kan udstede påbud som følge af støjgener – eller udarbejde lokale forskrifter herom. Vores vurdering flugter med ministerens udtalelse fra 2010.

⁷ Bkg. nr. 844 af 23. juni 2017 om miljøregulering af visse aktiviteter.

Det tilkommer politiet at påse, om ordensbekendtgørelsen er overholdt. Det er således ikke en del af kommunens anliggender at fastsætte vilkår mv. relateret hertil.

Kommunen kan ikke med hjemmel i naboretlige betragtninger udstede påbud, og endelig kan en kommune ikke udstede påbud med hjemmel i kommunalfuldmagten.

Sammenfattende finder vi derfor, at byrådet ikke lovligt vil kunne træffe beslutning om, at det fremover skal kræve kommunal tilladelse at foretage bønnekald – og derfor kan det heller ikke besluttes, at en sådan tilladelse vil skulle godkendes i byrådet.

Byrådet vil derfor skulle afvise forslaget fra dagsordenen.

Hellerup, 20. maj 2020

Horten



Rikke Søgaard Berth