



FOB 04.251

Partshøring ved ændring af miljøgodkendelse

En kommune gav en forlystelsespark en miljøgodkendelse. En nabo til forlystelsesparken klagede over godkendelsen til Miljøstyrelsen. Styrelsen stadfæstede miljøgodkendelsen, men skærpede dog bl.a. et vilkår om støj.

Ombudsmanden mente ikke at miljøbeskyttelseslovens regler om forhåndsvarsling var blevet overtrådt, men han kritiserede at Miljøstyrelsen ikke havde partshørt forlystelsesparken. Ombudsmanden henstillede at Miljøstyrelsen genoptog behandlingen af sagen.

(J.nr. 2002-0594-104).

Den 8. maj 2000 meddelte K Kommune forlystelsesparken F en ny samlet miljøgodkendelse. Samtidig bortfaldt to tidligere godkendelser. I den nye miljøgodkendelse var der i punkt 1.3.4. fastsat bl.a. følgende vilkår om støj: "Virksomhedens bidrag til det ækvivalente, korrigerede støjniveau, målt og/eller beregnet ved boliger uden for virksomhedens grund, må i målepunkterne ikke overskride følgende grænseværdier:

TIDSRUM	STØJGRÆNSE	MIDLINGSTID
Alle dage kl. 07.00-18.00	45 d(B)A	8 timer
Alle dage kl. 18.00-22.00	45 d(B)A	1 time
Alle dage kl. 22.00-07.00	35 d(B)A	½ time

Maksimalværdien må om natten ikke overskride 50 d(B)A."

Med brev af 8. juni 2000 til K Kommune påklagede A, som var nabo til forlystelsesparken F, kommunens afgørelse til Miljøstyrelsen. Kommunen videre sendte den 13. juni 2000 klagen til Miljøstyrelsen, og i brev af 19. juni 2000 meddelte styrelsen A at styrelsen havde modtaget klagen, og oplyste hvilke medarbejdere som ville behandle sagen. Miljøstyrelsen sendte kopi af brevet til K Kommune og forlystelsesparken. I brev af 15. juni 2000 fremkom A med tilføjelser til klagen, og med brev af 29. juli 2000 sendte A Miljøstyrelsen kopi af sine breve af 20. juni og 29. juli 2000 til Politimesteren i X-by.

K Kommune sendte den 6. september 2000 Miljøstyrelsen en kopi af den tidligere lokalplan nr. 49 for F samt Naturklagenævnets afgørelse af 17. januar 2000. Det fremgik af kommunens brev at virksomhedens støjrapport ville blive fremsendt direkte af virksomheden B.

Med brev af 7. september 2000 til Miljøstyrelsen sendte B kopi af rapport af 27. juni 2000 samt brev af 26. juli 2000 vedrørende ekstern støj fra forlystelsesparken. Det fremgik af brevet at materialet blev sendt til Miljøstyrelsen efter aftale med K Kommune.

FOB 04.251

Forvaltningsret 1133.2

Miljøret 1.3

Den 14. marts 2001 meddelte Miljøstyrelsen F at K Kommunes afgørelse af 8. maj 2000 blev stadfæstet, idet dog bl.a. vilkåret om støj blev ændret. Styrelsen skrev bl.a. følgende:

“Den første del af vilkår 1.3.4, som vedrører det ækvivalente, korrigerede støjniveau, *ophæves* og erstattes af følgende:

1.3.4 Støj

Virksomhedens bidrag til støjbelastningen, målt eller beregnet ved boliger udenfor virksomhedens grund, må ikke overstige:

- 45 dB indenfor åbningstiden, og
- 35 dB udenfor åbningstiden.

Støjbelastningen betegner det energiækvivalente korrigerede A-vægtede støjniveau, målt eller beregnet over et referencetidsrum som er 1 time indenfor åbningstiden og ½ time udenfor åbningstiden. Støjkvilkåret skal overholdes for den samlede støj fra alle aktiviteter, forlystelser og støjkluder, herunder højtalere. Heri medregnes støjbidrag fra publikum i de enkelte aktiviteter eller forlystelser.’

Den anden del af vilkår 1.3.4, som vedrører lavfrekvent støj, *opretholdes uændret.*

...

Oplysninger i sagen

...

Det fremgår ikke af vilkåret eller af den miljøtekniske beskrivelse, om støjgrænsen gælder for den mekaniske støj alene eller for den samlede støj, dvs. inklusive publikumsstøj. Af den miljøtekniske beskrivelse fremgår, at støjen fra arrangementer med brug af højtalere skønnes at kunne holdes indenfor støjgrænsen på 45 dB.

...

Klagernes bemærkninger

...

Klager anfører, at støj fra publikum er særligt generende, og at der bør gælde en særlig lav grænseværdi for den form for støj.

...

Miljøstyrelsens bemærkninger

...

Støjforhold

Siden den første miljøgodkendelse trådte i kraft, har (F) været reguleret af en støjgrænse på 45 dB. Denne støjgrænse svarer til den vejledende grænseværdi i Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1984 (‘støjvejledningen’) for boliger i det åbne land i aftenperioden samt i weekends. Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at der med denne støjgrænse sikres tilfredsstillende støjforhold i omgivelserne.

De nye beregninger, som (B) har foretaget for den mekaniske støj, viser at støjgrænsen vil kunne overholdes.

Miljøklagenævnet tog ved sin første behandling af klager over støj fra (F) i 1981 stilling til, hvorvidt støjen fra publikum kunne reguleres med et vilkår om

det maksimalt tilladte støjniveau. Nævnet var af den opfattelse, at dette ikke var hensigtsmæssigt, fordi et sådant støjvilkår ikke kunne eftervises ved reproducerbare målinger. Nævnet vurderede endvidere, at der i betragtning af afstanden mellem forlystelsesparken og klagers ejendom (300 m) ikke var anledning til at stille krav om yderligere undersøgelser til belysning af den forekommende støjulempe.

Miljøstyrelsen finder, at der med den nuværende miljøgodkendelse kan ske en udvidelse og en ændring af forlystelsesparkens indretninger og forlystelser, herunder også sådanne ændringer som kan medføre en tydelig forøgelse af publikumsstøjen, fx ved indretning af rutschebaner og lignende. Det er derfor efter styrelsens opfattelse uheldigt, hvis der ikke kan ske en regulering af dette støjbidrag. Ved at miljøgodkendelsen indeholder vilkår for publikumsstøjen, kan det sikres at indretningerne udføres og placeres således, at udsendelsen af såvel den mekaniske støj som af publikumsstøjen til omgivelserne bliver mindst mulig. Miljøstyrelsen finder derfor, at miljøgodkendelsens støjgrænser skal gælde for den samlede støj fra indretningerne og forlystelserne i (F), herunder også støj fra publikum i de enkelte indretninger. Styrelsen finder ikke grundlag i den foreliggende viden om støjs skadelige og generende virkning på mennesker for at fastsætte en særlig skærpet grænseværdi for publikumsstøj, men vil ligesom for den mekaniske støj fra forlystelserne tage udgangspunkt i de sædvanlige vejledende støjgrænser i støjvejledningen.

...

I Miljøstyrelsens afgørelse af 25. august 1998 om udendørsarrangementer med brug af højtaleranlæg blev der fastsat et støjvilkår med en støjgrænse på 45 dB. Det blev samtidig specificeret, at støjgrænsen skulle gælde for støjens middelværdi over et tidsrum på en time (referencetidsrum). For at sikre, at støjen fra brug af udendørs højtaleranlæg ikke i kortere tidsrum overskrider denne grænse væsentligt, vil styrelsen også i denne godkendelse fastsætte et referencetidsrum på en time. Der sker efter styrelsens vurdering ikke hermed en ændret bedømmelse af støjbidragene fra parkens andre anlæg, idet disse enten er i konstant drift eller i intermitterende drift med en cyklustid væsentligt kortere end en time.

Styrelsen ændrer derfor miljøgodkendelsens støjvilkår 1.3.4 således at det præciseres, at støjgrænserne gælder for den samlede støj fra parkens indretninger og forlystelser inklusive støj fra publikum i forlystelserne, og det præciseres at grænserne skal overholdes af støjens middelværdi målt (eller beregnet) over en time.”

Miljøstyrelsens afgørelse blev påklaget til Miljøklagenævnet der den 9. juli 2001 afviste at realitetsbehandle klagen. Nævnet skrev bl.a. følgende:

“Nævnet finder ikke, at den af Miljøstyrelsen truffene afgørelse rummer sådanne principielle aspekter eller regulerer spørgsmål af en sådan rækkevidde, at betingelserne for en nævnsbehandling er opfyldt.

Miljøklagenævnet må derfor afvise at behandle de for nævnet indbragte klager.

Det bemærkes herved, at det ikke er i strid med praksis at indregne støj fra publikum ved bedømmelse af støj fra forlystelsesparker.”

Advokat C rettede den 31. januar 2002 på vegne af F på ny henvendelse til Miljøstyrelsen om sagen idet han gjorde gældende at der forelå nogle sagsbehandlingsmæssige fejl.

Miljøstyrelsen besvarede den 12. februar 2002 advokat C's henvendelse og skrev i den forbindelse bl.a. følgende:

“Miljøstyrelsens bemærkninger:

Med hensyn til støj fra publikum skal Miljøstyrelsen bemærke, at det ikke er noget nyt princip at inddrage støjen fra publikum i reguleringen af støj fra forlystelsesparker. (Som eksempel kan nævnes Dyrehavsbakken). Det skal i den forbindelse nævnes at det ved støjmålinger foretaget i 1990 er eftervist at publikumsstøjen er væsentligt lavere end støjgrænsen. Miljøstyrelsens bemærkninger om indregningen af publikumsstøjen har derfor snarest karakter af en præcisering, og vurderes ikke at have nogen væsentlig betydning for støjreguleringen af (F) ved den nuværende indretning.

Miljøstyrelsen skal oplyse at for så vidt angår midlingstiden for støjniveauet på 1 time blev dette allerede anvendt ved Miljøstyrelsens afgørelse af 25. august 1998 om (F). Denne afgørelse blev ikke påklaget af virksomheden. Den korte midlingstid benyttes sædvanligvis i forbindelse med bl.a. regulering af støj fra udendørsarrangementer o. lign.

Da der efter Miljøstyrelsens opfattelse ikke har været tale om ny praksis og da der i øvrigt ikke har foreligget nye oplysninger har Miljøstyrelsen ikke foretaget partshøring. Det skal her bemærkes, at Miljøstyrelsen føler sig forpligtiget til at behandle påklagede sager så hurtigt som muligt. I tilfælde hvor der ikke foreligger nye oplysninger, foretager Miljøstyrelsen derfor ikke rutinemæssig partshøring inden der træffes afgørelse.

Miljøstyrelsen kan tilslutte sig bemærkningerne om at der i mange situationer kan foreligge en pligt for klagemyndigheden til at foretage forvarsling, uanset at dette ikke direkte fremgår af Miljøbeskyttelsesloven. I praksis foretager Miljøstyrelsen således ofte forvarsling af sine afgørelser. I den foreliggende sag har Miljøstyrelsen imidlertid anset varsling for åbenbar unødvendig. Baggrunden herfor er som ovenfor nævnt, at der dels alene er tale om en præcisering af hvad der skal medregnes ved støjregningen, dels er tale om en midlingsform, som tidligere er anvendt af Miljøstyrelsen ved regulering af (F).”

I brevet af 15. februar 2002 til mig har advokat C bl.a. anført følgende:

“Anbringender

a) Manglende partshøring (og manglende sagsoplysning)

Miljøstyrelsen foretog som nævnt ovenfor ingen partshøring af (F), idet der ikke tilgik (F) nogen skrivelser fra Miljøstyrelsen om sagen overhovedet, før (F) modtog Miljøstyrelsens afgørelse.

(F) blev således i strid med forvaltningslovens § 19 ikke gjort bekendt med, hvilke oplysninger Miljøstyrelsen lå inde med, og fik derfor heller ikke lejlighed til at komme med kommentarer hertil.

Miljøstyrelsen ændrede endda kommunens vurdering på de to vitale punkter nævnt ovenfor til skade for virksomheden, hvilket styrker den forvaltningsretlige forpligtelse til at foretage partshøring.

Det er således et væsentligt og helt nyt moment, når Miljøstyrelsen over for en ca. 20 år gammel forlystelsespark inddrager publikumsstøjen som værende omfattet af de fastsatte støjgrænser.

Desuden er Miljøstyrelsens stramning af midlingstidsperioden ganske kontroversiel. Støjområdet er således i betydelig grad normeret af den af Miljøstyrelsen udarbejdede støjvejledning (vejledning 5/1984). Det er ved utallige afgørelser, herunder afgørelser fra Miljøklagenævnet, fastslået, at denne vejledning udgør et fast udgangspunkt for den støjmæssige sagsbehandling af virksomheder.

I denne vejledning s. 17 (*bilag 4*) er det fastsat, at midlingstiden i dagtimerne er 8 timer, nøjagtigt som det var fastsat i kommunens miljøgodkendelse. Miljøstyrelsen går således med sin afgørelse ind og laver en opstramning i forhold til sin egen vejledning. Det er som nævnt materielt kontroversielt og særegent at fastsætte støjgrænser, der er strengere end de vejledende niveauer, og det er formelt uholdbart og ulovmedholdeligt, at dette sker uden partshøring af den mest oplagte part, adressaten for afgørelsen.

At det i teorien og Ombudsmandens afgørelser er fastslået, at der i særlig grad er en partshøringsforpligtelse i sådanne situationer, hvor der sker skift i afgørelsesgrundlaget, fremgår af Den Kommenterede Forvaltningslov, s. 358 f.

At Miljøstyrelsen ikke foretog nogen form for partshøring kan måske skyldes, at Miljøstyrelsen var af den opfattelse, at de ændringer, Miljøstyrelsen foretog i forhold til kommunens afgørelse, var teknisk set af mindre betydning. Er det holdningen hos Miljøstyrelsen, illustrerer det en manglende forståelse af partshøringsreglens dobbelte formål.

For det første ville (F), om (F) var blevet hørt, kunne have redegjort for, at ændringerne har stor betydning for virksomheden. (F) kunne have kvalificeret og kvantificeret dette, herunder opgjort hvad kompenserende støjdæmpninger ville koste, og dermed tilført sagen relevant faktum. Faktum, der kunne have suppleret de oplysninger, Miljøstyrelsen i øvrigt havde, og være indgået i Miljøstyrelsens overvejelser omkring de to ændringer. Oplysningerne kunne således som eksempel have indgået ved overvejelsen om det proportionale i indgrebet sammenholdt med bl.a. de modstående hensyn til én (måske flere) omboende.

Ved at disse oplysninger pga. den manglende partshøring ikke er indgået i sagen, bliver Miljøstyrelsens afgørelse, som en sideeffekt af den manglende partshøring, i strid med den pligt, Miljøstyrelsen har til at oplyse sagen i henhold til officialprincippet.

For det andet er partshøring en retsgaranti, der gælder, uanset om Miljøstyrelsen havde haft ret i, at (F) ikke kunne tilføre sagen yderligere relevante oplysninger. Det betragtes ganske simpelt som et selvfølgelig led i den sagsbehandlingsmæssig korrekte håndtering i et demokratisk retssamfund, at personer/virksomheder, der er væsentligt og individuelt berørt af en afgørelse, inddrages i sagen, inden der træffes afgørelse, uanset hvad myndigheden måtte mene, de pågældende kan bidrage med.

b) Manglende forvarsling

Ud over partshøringsforpligtelsen i forvaltningsloven gælder der inden for miljøbeskyttelseslovens område en forpligtelse til at foretage forvarsling, jf. miljøbeskyttelseslovens § 75.

Bestemmelsen gælder kun direkte ved påbud og forbud, men suppleres af godkendelsesbekendtgørelsens § 19, hvorefter godkendelsesmyndigheden skal sende et udkast til afgørelse til adressaten.

Det kunne hertil anføres, at disse bestemmelser ikke gælder, når Miljøstyrelsen som klagemyndighed sagsbehandler en miljøgodkendelse. Reale grunde taler imidlertid for, at forvarslingspligten også gælder, når Miljøstyrelsen ændrer på 1. instansens miljøgodkendelse til skade for adressaten.

Det er således en i sammenhængen tilfældighed, om man som virksomhed reguleres ved miljøgodkendelse eller påbud. Ikke godkendelsespligtige virksomheder (som antalsmæssigt er langt den overvejende del af danske virksomheder) reguleres således via påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42.

Sådanne § 42 afgørelser kan påklages til Miljøstyrelsen, og i disse situationer vil forvarslingsbestemmelsen i § 75 utvivlsomt finde anvendelse.

På samme måde kunne godkendelsen af ændringerne hos (F) for så vidt angår de hidtidige aktiviteter have været meddelt ved påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 41 og dermed utvivlsomt være omfattet af miljøbeskyttelseslovens § 75. Det var således alene af hensigtsmæssighedsgrunde, at kommunen valgte at lade reguleringen af de hidtidige aktiviteter indgå sammen med miljøgodkendelsen af de nye aktiviteter i én samlet miljøgodkendelse.

Behovet for forvarsling er endvidere nøjagtig den samme om man som virksomhed mødes med ændringer af f.eks. støjrammer for virksomhedens aktiviteter i form af et påbud, eller samme ændringer sker via en ændring af støjvilkårene i en miljøgodkendelse.

Til belysning af Miljøklagenævnets praksis i relation til kontradiktion ved egen sagsbehandling henvises til Den Kommenterede Miljøbeskyttelseslov s. 794 ff.

Endelig henvises til en afgørelse fra Miljøklagenævnet af 11. oktober 2001 (*bilag 5*).

I sagen havde Miljøstyrelsen skærpet et påbud meddelt en miljøgodkendelsespligtig virksomhed. Et påbud, der var meddelt efter den før nævnte § 41 i miljøbeskyttelsesloven, der tillige kunne have været anvendt i relation til (F) for så vidt angår de allerede godkendte aktiviteter.

I sagen havde der gennem en årrække været en uenighed mellem på den ene side virksomheden og på den anden side en nabo om, hvorvidt og i hvilket omfang virksomheden skulle have adgang til at støje mere end, hvad der fremgår af Miljøstyrelsens støjvejledning. Dette havde været genstand for en række afgørelser.

Amtet forvarslede afgørelsen og meddelte herefter en afgørelse, der blev påklaget til Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen sendte ikke kopi af klagen til virksomheden, men alene et brev, hvoraf fremgik, at afgørelsen var påklaget. Miljøstyrelsen partshørte eller forvarslede heller ikke sin afgørelse. Ved afgørelsen foretog Miljøstyrelsen en opstramning i forhold til amtets afgørelse.

Virksomheden påklagede Miljøstyrelsens afgørelse til Miljøklagenævnet med henvisning til den manglende partshøring/forvarsling.

Miljøstyrelsen henviste over for Miljøklagenævnet til, at Miljøstyrelsen var bekendt med virksomhedens standpunkt via den tidligere behandling, der havde været af sagen.

Miljøklagenævnet fastslog imidlertid i sin afgørelse, at der burde have været givet virksomheden adgang til at udtale sig, forinden afgørelse blev truffet. Der blev i den forbindelse henvist til såvel miljøbeskyttelseslovens § 75 som forvaltningslovens § 19.

Jeg mener således, at det er i strid med miljøbeskyttelseslovens § 75 (analogisk), subsidiært i strid med god forvaltningsskik, at der ikke sker en forvarsling, når Miljøstyrelsen som klageinstans ændrer på 1. instansens afgørelse til skade for adressaten."

I brev af 20. september 2002 bad jeg Miljøklagenævnet og Miljøstyrelsen om udtalelser.

Miljøklagenævnet anførte i en udtalelse af 7. november 2002 bl.a. at nævnet ikke fandt at betingelserne for en nævnsprøvelse var opfyldt. Nævnet henledte desuden opmærksomheden på at F's daværende advokat ikke over for nævnet gjorde gældende at Miljøstyrelsens afgørelse var ugyldig under hen-

syn til at Miljøstyrelsen ikke havde foretaget partshøring mv. Desuden bemærkede nævnet at nævnet fandt at det ikke - med den i loven fastsatte begrænsning i nævnets kompetence - påhviler nævnet i enhver sag af egen drift at påse om der er sket sagsbehandlingsfejl under Miljøstyrelsens behandling af klagesagen, og, i bekræftende fald, om den konstaterede fejl bør medføre at nævnet tager sagen op til behandling. Miljøklagenævnet henviste i øvrigt til Karsten Revsbech, Lærebog i Miljøret, 3. udgave, s. 221, samt til nævnets afgørelse af 4. januar 1995 (...) der vedlagdes i kopi. I denne afgørelse, der angik en godkendelse i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, anførte Miljøklagenævnet bl.a. følgende:

“Det fremgår af sagens akter, at virksomheden ikke er blevet orienteret af Miljøstyrelsen om indholdet af klagerne til styrelsen over Svendborg Kommunes miljøgodkendelse af 17. december 1992.

Miljøstyrelsen har i denne forbindelse over for virksomheden oplyst, at der ikke foreligger forskrifter for styrelsens klagesagsbehandling, hvorefter en virksomhed skal høres direkte, ligesom styrelsen har vurderet, at Svendborg Kommune i tilstrækkeligt omfang var informeret om virksomhedens synspunkter, jf. styrelsens skrivelse af 25. januar 1994, der er refereret ovenfor i afsnittet ‘Nye oplysninger under nævnbehandlingen’.

Miljøklagenævnet skal bemærke, at det efter nævnets opfattelse påhviler Miljøstyrelsen at sikre, at klager, som styrelsen modtager over de kommunale myndigheders afgørelser, jf. miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1, forelægges sagens parter, således at disse har mulighed for at udtale sig, forinden styrelsen træffer sin afgørelse i sagen. Nævnet henviser herved til bestemmelsen om partshøring i forvaltningslovens § 19.

Det er efter nævnets opfattelse ikke tilstrækkeligt, at styrelsen - som sket i denne sag - har orienteret virksomheden om, at der er indgivet en klage.

I det foreliggende tilfælde har Svendborg Kommune imidlertid i forbindelse med fremsendelsen af klageskrivelserne til Miljøstyrelsen med skrivelse af 21. januar 1993 sendt virksomheden kopier af de pågældende klageskrivelser. På denne baggrund finder nævnet ikke, at styrelsens manglende forelæggelse af klagerne for virksomheden kan tillægges afgørende betydning ved nævnets behandling af nærværende klagesag.

Det forhold, at styrelsen ikke har forhåndsvarslet skærpelsen af vilkårene over for virksomheden, jf. lovens § 75, stk. 1, findes heller ikke at burde føre til ophævelse af afgørelsen og hjemvisning til fornyet behandling i styrelsen. Det bemærkes herved, at virksomheden har haft lejlighed til at belyse konsekvenserne af de fastsatte krav i forbindelse med klagen til nævnet.”

Miljøstyrelsen har i brev af 10. oktober 2002 afgivet en udtalelse om sagen. Styrelsen har bl.a. anført følgende:

“Miljøstyrelsen har den 12. februar 2002 besvaret en henvendelse fra advokat (C) om samme anbringender. Miljøstyrelsen har i denne forbindelse bemærket følgende:

‘Da der efter Miljøstyrelsens opfattelse ikke har været tale om ny praksis og da der i øvrigt ikke har foreligget nye oplysninger har Miljøstyrelsen ikke foretaget partshøring. Det skal her bemærkes, at Miljøstyrelsen føler sig forpligtet til at behandle påklagede sager så hurtigt som muligt. I tilfælde, hvor der ikke foreligger nye oplysninger, foretager Miljøstyrelsen derfor ikke rutinemæssig partshøring inden der træffes afgørelse.

Miljøstyrelsen kan tilslutte sig bemærkningerne om at der i mange situationer kan foreligge en pligt for klagemyndigheden til at foretage forvarsling, uanset

at dette ikke direkte fremgår af miljøbeskyttelsesloven. I praksis foretager Miljøstyrelsen således ofte forvarsling af sine afgørelser. I den foreliggende sag har Miljøstyrelsen imidlertid anset varsling for åbenbar unødvendig. Baggrunden herfor er, at der dels alene er tale om en præcisering af, hvad der skal medregnes ved støjberegningen, dels er tale om en midlingsform, som tidligere er anvendt af Miljøstyrelsen ved regulering af (F).'

Det kan oplyses at Miljøstyrelsen efterhånden i vid udstrækning sender udkast til afgørelser i høring hos sagens parter, uanset at der efter Miljøstyrelsens opfattelse generelt ikke foreligger nogen formaliseret pligt hertil.

Hvis derfor Miljøklagenævnet eller Folketingets Ombudsmand finder, at Miljøstyrelsen burde have foretaget høring omkring afgørelsesudkastet, er Miljøstyrelsen indstillet på at trække sin afgørelse af 12. februar 2001 [2002; min bemærkning] tilbage og foretage høring inden der træffes fornyet afgørelse."

Da Miljøstyrelsen ikke sås at have forholdt sig konkret til de punkter som var anført i mit brev af 20. september 2002, bad jeg i et brev af 15. november 2002 Miljøstyrelsen om at dette nu skete.

I brev af 9. december 2002 udtalte har Miljøstyrelsen på ny sig om sagen. Hvad angik spørgsmålet om hvorvidt der burde have været foretaget partshøring, henviste styrelsen til sit brev af 12. februar 2002 til advokat C, og herudover anførte styrelsen bl.a. følgende:

"Miljøstyrelsen skal med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt (F) blev underrettet om, at der verserede en klagesag, henvise til Miljøstyrelsens skrivelse af 19. juni 2000 til (A) (klager). Der er tale om en anerkendelsesskrivelse, som ifølge Miljøstyrelsens faste praksis sendes til klagerne til orientering om, at Miljøstyrelsen har modtaget den pågældende klage. Der oplyses heri om, hvilke sagsbehandlere, der behandler sagen. Kopi af dette brev er ligeledes i overensstemmelse med fast praksis sendt til orientering til (K) Kommune og (F). Brevet indgår i de sagsakter, som er tilsendt Folketingets Ombudsmand. Det skal i øvrigt bemærkes, at brevet af 19. juni 2002 [2000; min bemærkning] nævnes i brev af 7. november 2002 fra Miljøklagenævnet til Folketingets Ombudsmand.

(A) har ved brev af 8. juni 2000 påklaget miljøgodkendelsen af (F) til Miljøstyrelsen. Årsagen til at Miljøstyrelsen først har sendt anerkendelsesskrivelse den 19. juni 2000 er, at i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 94, skal klage indgives til den myndighed, der har truffet afgørelsen. Denne myndighed videresender efter klagefristens udløb det samlede sagsmateriale til Miljøstyrelsen. I den foreliggende sag har Miljøstyrelsen modtaget klagen fra (A) sammen med sagens akter ved brev af 13. juni 2002 [2000; min bemærkning] fra (K) Kommune.

Miljøstyrelsen må således fastholde, at (F) var orienteret om, at miljøgodkendelsen var påklaget og sagen under behandling i Miljøstyrelsen."

I et brev af 3. januar 2003 afgav Miljøklagenævnet en udtalelse hvoraf det fremgik at nævnet henholdt sig til den udtalelse som nævnet afgav i brevet af 7. november 2002.

Advokat C fremsatte i brev af 20. januar 2003 bemærkninger til udtalelserne fra Miljøstyrelsen og Miljøklagenævnet.

Den 30. januar 2004 afgav jeg en foreløbig redegørelse om sagen som blev sendt til advokat C og Miljøklagenævnet med henblik på at de kunne få lejlighed til at komme med bemærkninger til min foreløbige vurdering af sagen. Jeg bad endvidere Miljøankenævnet om at indhente bemærkninger fra Miljøstyrelsen og A.

Miljøstyrelsen oplyste i brev af 8. marts 2004 til Miljøklagenævnet at styrelsen gerne tilbagekaldte sin afgørelse af 14. marts 2001 med henblik på at foretage partshøring inden der blev truffet fornyet afgørelse.

Miljøklagenævnet oplyste i brev af 1. april 2004 til mig at A ikke var kommet med bemærkninger til sagen, og at Miljøklagenævnet henholdt sig til nævnets udtalelse af 7. november 2002.

Det som myndighederne havde anført til min foreløbige redegørelse, gav mig ikke anledning til bemærkninger.

Ombudsmandens endelige udtalelse

“Sagen rejser spørgsmål om hvorvidt (F) burde have været orienteret nærmere om klagesagen i Miljøstyrelsen og have haft lejlighed til at afgive en udtalelse i henhold til reglerne om partshøring og forhåndsvarsling.

1. Forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991) indeholder i § 19 følgende bestemmelse om partshøring:

‘§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,
- 5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller

6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1.'

Som det fremgår, indebærer bestemmelsen at hvis en part ikke kan antages at være bekendt med at en myndighed er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske omstændigheder, og disse oplysninger er til ugunst for parten og af væsentlig betydning for sagens afgørelse, må myndigheden ikke træffe afgørelse i sagen før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Når der er flere parter i en sag, vil sagen ofte være rejst af den ene part uden at den anden part er bekendt hermed. Det materiale der fremkommer i sagen, typisk ved at det indsendes af den ene part, skal derfor forelægges den eller de øvrige parter til parts-høring, jf. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 513f. § 19 indeholder i stk. 2 visse undtagelser fra reglen om parts-høring.

Miljøbeskyttelsesloven (dengang lovbekendtgørelse nr. 698 af 22. september 1998 om miljøbeskyttelse med senere ændringer) indeholder i § 75 følgende bestemmelse om forhåndsvarsling:

§ 75. Inden der træffes afgørelse om påbud eller forbud, skal adressaten for disse beslutninger skriftligt underrettes om sagen og gøres bekendt med sin adgang til aktindsigt og til at udtale sig efter forvaltningsloven. Adressaten bør i samme forbindelse opfordres til at bidrage med oplysninger, der kan belyse omkostninger, fordele og ulemper ved beslutningen.

Stk. 2. Underretning efter stk. 1 kan undlades, hvis en øjeblikkelig afgørelse er nødvendig, eller hvis underretning må anses for åbenbart unødvendig.'

Både miljøbeskyttelseslovens § 75 og forvaltningslovens § 19 har til formål at sikre borgerens retsstilling idet den førstnævnte bestemmelse dog kun sigter på adressaten for afgørelsen. På ét punkt er adressatens retsstilling imidlertid ringere efter miljøbeskyttelseslovens § 75 end efter forvaltningslovens § 19 idet kun den sidstnævnte bestemmelse sikrer adressaten at denne automatisk bliver forelagt de relevante oplysninger i sagen. Til gengæld er adressatens retsstilling bedre efter den førstnævnte bestemmelse på et andet punkt idet den indebærer at adressaten skal oplyses om sin lovbestemte ret til aktindsigt og til at udtale sig efter for-

valtningslovens § 21. Jeg henviser til Karsten Revsbech, Ugeskrift for Retsvæsen, 1989, afd. B, s. 339f.

Det må lægges til grund at ingen af de to bestemmelser, miljøbeskyttelseslovens § 75 og forvaltningslovens § 19, fortrænges af den anden, men at de inden for deres anvendelsesområde supplerer hinanden, jf. Karsten Revsbech, Lærebog i Miljøret, 3. udgave (2002), s. 216ff.

Bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 75 er dog efter sin ordlyd kun anvendelig i sager om påbud eller forbud. Den foreliggende sag angik ikke et påbud eller et forbud, men en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5.

Advokat (C) har anført at reale grunde taler for at pligten til forhåndsvarsling efter miljøbeskyttelseslovens § 75 også gælder når Miljøstyrelsen ændrer på 1. instansens miljøgodkendelse til skade for adressaten. Han har i den forbindelse henvist til at det beror på en tilfældighed om man som virksomhed reguleres ved miljøgodkendelse eller påbud, og at behovet for forhåndsvarsling er nøjagtig det samme i de to situationer. Desuden har advokat (C) fremhævet at virksomheder som ikke er godkendelsespligtige, reguleres ved hjælp af påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42 hvor bestemmelsen om forhåndsvarsling utvivlsomt finder anvendelse, og at i den konkrete sag kunne godkendelsen af ændringerne for så vidt angår de hidtidige aktiviteter, have været meddelt ved påbud efter lovens § 41.

Bestemmelsen i lovens § 75 er en videreførelse af bestemmelsen i § 68 i miljøbeskyttelsesloven af 1973. I forarbejderne til denne bestemmelse (Folketingstidende 1972-73, tillæg A, sp. 4009f) var det anført at man var veget tilbage fra at foreslå en tilsvarende bestemmelse i tilfælde hvor det drejede sig om udfærdigelse af tilladelser og godkendelser, f.eks. til etablering af en virksomhed.

Miljøklagenævnet har i afgørelsen af 4. januar 1995, som nævnet har sendt til mig med brevet af 7. november 2002, taget stilling til spørgsmålet om kontradiktion og varsling i en sag hvor en miljøgodkendelse blev påklaget til Miljøstyrelsen. Miljøklagenævnet behandlede dette spørgsmål på grundlag af forvaltningslovens § 19. Afgørelsen er omtalt i Ellen Margrethe Basse, Miljøretten I, s. 433f, hvor det er anført at reglen i miljøbeskyttelseslovens § 75 ikke omhandler forhåndsvarsel ved meddelelse af eller klagebehandling af begunstigende afgørelser hvor indføjeelse af vilkår kan medføre byrder for adressaten der modsvarer påbud mv., og det tilføjes at man i sådanne situationer i praksis har henvist til forvaltningslovens § 19. Jørgen Bjerring og Gorm Møller, Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer, s. 668, anfører at miljøbeskyttelseslovens § 75 ligesom § 68 i miljøbeskyttelsesloven af 1973 efter sin ordlyd

ikke tager sigte på udfærdigelse af tilladelser og godkendelser. Det anføres tillige at en pligt til at foretage underretning af klageberettigede omboende mv. forud for meddelelse af tilladelser og godkendelser derimod kan følge af reglerne om partshøring i forvaltningslovens § 19.

På den baggrund må det lægges til grund at bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 75 ikke er anvendelig i en sag som den foreliggende der drejer sig om en klage over en godkendelse efter loven.

Advokat (C) har endvidere henvist til § 19 i den dagældende godkendelsesbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 646 af 29. juni 2001 om godkendelse af listevirksomhed som nu er afløst af bekendtgørelse nr. 652 af 3. juli 2003). Stk. 1 i denne bestemmelse lyder således:

§ 19. Før godkendelsesmyndigheden træffer afgørelse efter lovens § 33, stk. 1, skal myndigheden sende et udkast til afgørelse til virksomheden og gøre virksomheden bekendt med dens adgang til aktindsigt og til at udtale sig i henhold til forvaltningsloven.'

Denne bestemmelse kan ikke anses for anvendelig i en sag som den foreliggende der angår klage over en afgørelse truffet af godkendelsesmyndigheden. Spørgsmålet om kontradiktion må således bedømmes på grundlag af bestemmelsen i forvaltningslovens § 19.

2. Det fremgår af sagen at Miljøstyrelsen som grundlag for sin behandling af sagen havde modtaget materiale fra (A), som havde klaget over miljøgodkendelsen til styrelsen, samt fra (K) Kommune og (B). Miljøstyrelsen gav ikke (F) oplysning om at styrelsen havde modtaget de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som dette materiale indeholdt, ligesom (F) ikke blev anmodet om sine eventuelle bemærkninger angående disse oplysninger.

På grundlag af oplysningerne i sagen traf Miljøstyrelsen en afgørelse som indebar at vilkårene der var indeholdt i den godkendelse som (K) Kommune havde udstedt, blev skærpet i to henseender. De oplysninger om sagens faktiske omstændigheder som havde dannet grundlag for denne skærpelse, må anses for at have været til ugunst for (F) og for at have haft væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Miljøstyrelsen har bl.a. henvist til at der ikke har foreligget nye oplysninger i sagen. Jeg bemærker hertil at det efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, ikke er afgørende om sagen er blevet behandlet på grundlag af nye oplysninger. Det afgørende er om parten i sagen kan antages at være bekendt med at myndigheden er i besiddelse af de pågældende oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, om disse oplysninger er til ugunst for parten, og om de er af væsentlig betydning for sagens afgø-

relse. Herefter, og da ingen af undtagelsesbestemmelserne i forvaltningslovens § 19, stk. 2, kan anses for anvendelige i sagen, havde Miljøstyrelsen pligt til at foretage en partshøring over for (F) angående de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder som havde dannet grundlag for skærpelsen af vilkårene, hvis det ikke kunne antages at (F) var bekendt med at styrelsen var i besiddelse af disse oplysninger.

De eneste oplysninger om behandlingen af sagen som (F) modtog fra Miljøstyrelsen inden styrelsen traf afgørelse, var dem som styrelsens brev af 19. juni 2000 indeholdt. Heraf fremgik det at styrelsen havde modtaget en klage fra (A) over miljøgodkendelsen, og det fremgik hvilke af styrelsens medarbejdere som ville behandle sagen. Der er ikke oplysninger om at (F) fra anden side modtog oplysninger om Miljøstyrelsens behandling af sagen. På den baggrund måtte Miljøstyrelsen gå ud fra at (F) ikke var bekendt med hvilke oplysninger om sagens faktiske omstændigheder styrelsen var i besiddelse af. Det er derfor min opfattelse at Miljøstyrelsen inden afgørelsen blev truffet, havde pligt til at foretage partshøring angående de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder som dannede grundlag for styrelsens afgørelse om at skærpe vilkårene for miljøgodkendelsen. Jeg har på den baggrund ikke tilstrækkeligt grundlag for at undersøge om der som anført af advokat (C) tillige var en pligt til at foretage partshøring fordi der indtraf et skifte i det retlige grundlag for bedømmelsen af sagen.

Det er min opfattelse at det må anses for beklageligt at Miljøstyrelsen undlod at foretage partshøring inden styrelsen traf afgørelse i sagen.

3. Forvaltningslovens regler om partshøring giver parten mulighed for at kommentere, korrigere og supplere myndighedens oplysningsgrundlag inden der træffes afgørelse. Reglerne har til formål at skabe garanti for at afgørelsen behandles mere grundigt og alsidigt.

Der er således bristet en garanti for rigtigheden af Miljøstyrelsens afgørelse, og det kan ikke udelukkes at afgørelsen i tilfælde af høring af (F) var blevet en anden. Jeg henstiller derfor at Miljøstyrelsen genoptager sagen med henblik på at vurdere om der skal træffes en ny afgørelse i sagen, efter en forudgående høring af sagens parter.”