



Tilbagekaldelse af påbud til restauration vedrørende støj

FOB nr. 85.125

Udtalt overfor miljøstyrelsen, at jeg på baggrund af karakteren af de afgørelser, der træffes i henhold til miljøbeskyttelsesreglementets kapitel 11, samt de særlige hensyn, som bestemmelserne tilsigter at varetage, måtte være af den opfattelse, at sådanne afgørelser ikke frit kan tilbagekaldes, men kun hvis der foreligger særlige grunde herfor.

Endvidere udtalt, at de forudsætninger, som dannede grundlag for miljøstyrelsens tilbagekaldelse af et påbud til en restaurationsvirksomhed vedrørende støj, ikke fuldt ud havde været til stede.

Henstillet til miljøstyrelsen at genoptage sagens behandling og træffe fornyet afgørelse i overensstemmelse med de synspunkter, som jeg havde anført. (J. nr. 1985-103-11).

A klagede over, at miljøstyrelsen i skrivelse af 13. december 1984 havde meddelt restauratør B, at han - uanset miljøstyrelsens tidligere afgørelse i sagen - i sommerperioden på hverdagsaftener inden for et nærmere angivet tidsrum kunne afholde 8 »grisefester«.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A bor i en ejendom, som støder op til den ejendom, hvori restauratør B's restaurant er beliggende. A har soveværelse og stue op mod restauranten.

Siden 1980, da der blev oprettet diskotek med tilknytning til restauranten, har A og andre naboer til restauranten været generet af støj derfra. A har løbende indgivet klager herover til C kommune, plan- og miljøudvalget.

I sommeren 1983 meddelte plan- og miljøudvalget B tilladelse til at afholde indtil 10 udendørsarrangementer, »grisefester«, i restaurantens gårdhave i månederne juni, juli og august under forudsætning af (bl.a.), at musikudøvelsen afsluttedes senest kl. 22.00, og at gårdhaven var ryddet senest kl. 23.00.

Tilladelsen blev meddelt, uanset at plan- og miljøudvalget var opmærksom på, at grænseværdierne i miljøstyrelsens vejledning nr. 3/1982 for ekstern støj fra restaurationer »måske ikke helt vil kunne overholdes«, idet udvalget fandt, at der var tale om et begrænset antal arrangementer med begrænset åbningstid.

I anledning af nogle klager fra A over støjgener fra restaurantens gårdanlæg lod C kommune hygiejnisk forvaltning i Ålborg foretage støjmålinger. Målingerne viste, at der ved afholdelse af en »grisefest« var et ækvivalent, konstant, korrigeret lydtryksniveau på 78 dB (A). Under oprydning efter »grisefesterne« blev der konstateret et lydtryksniveau på 66 dB (A).

C kommune meddelte herefter restauratør B påbud i medfør af miljøbeskyttelsesreglementets kap. 11 om, at der ved afholdelse af fremtidige udendørsarrangementer ikke måtte anvendes forstærkerudstyr i forbindelse med musikudøvelsen.

A klagede til miljøstyrelsen over kommunens afgørelse, idet han gjorde gældende, at selv uden brug af forstærkeranlæg ville støjniveauet være langt over det tilladelige.

Efter at have besigtiget forholdene på stedet traf miljøstyrelsen den 17. maj 1984 afgørelse i sagen. Styrelsen ændrede kommunens afgørelse således, at B's udendørsarrangementer skulle overholde støjgrænserne i miljøstyrelsens vejledning nr. 3 (på henholdsvis 50 dB (A) mellem kl. 7-18, 45 dB (A) om aftenen indtil kl. 22 og 40 dB (A) om natten fra kl. 22-7).

Efter at have modtaget miljøstyrelsens afgørelse rettede C kommune, plan- og miljøudvalget, henvendelse til miljøstyrelsen med henblik på at få genoptaget sagens behandling. Udvalget anførte, at konsekvensen af styrelsens afgørelse var, at der ikke i fremtiden kunne afholdes arrangementer i restaurantens gårdhave.

Miljøstyrelsen modtog endvidere en anmodning fra turistforeningen for C og omegn om at lade »grisefesterne« forsatte.

I skrivelse af 12. juli 1984 til C kommune anførte miljøstyrelsen, at styrelsens afgørelse var truffet under hensyn til »miljøstyrelsens vejledninger samt til, at miljøbeskyttelsesloven ikke giver mulighed for anvendelse af andre støjgrænser over for den ene type virksomhed frem for den anden«. Styrelsen anførte endvidere, at sagen kun kunne genoptages, hvis der fremkom væsentlige nye momenter, der ændrede grundlaget for den tidligere meddelte afgørelse. I så fald ville det være kommunen som 1. instans, der skulle træffe fornyet afgørelse. Styrelsen fandt ikke, at der i sagen forelå omstændigheder, der kunne give grundlag for genoptagelse.

Til efterprøvelse af, om restauranten overholdt de af miljøstyrelsen angivne støjgrænser, foranledigede C kommune, at hygiejnisk forvaltning i Ålborg foretog fornyede støjmålinger ved restauranten.

Resultatet af målingerne forelå i en rapport af 25. juli 1984. Af rapporten fremgik, at der i den mest støjbelastede time mellem kl. 20.15-21.15 var et ækvivalent, konstant, korrigeret lydtryksniveau på 61 dB (A).

I skrivelse af 31. juli 1984 meddelte C kommune restauratør B, at den målte støj ved restauranten overskred de af miljøstyrelsen påbudte grænser. Kommunen nedlagde derfor forbud imod alle udendørsarrangementer.

I september 1984 rettede to medlemmer af C kommunes plan- og miljøudvalg henvendelse til miljøministeren med anmodning om, at ministeren overvejede en ændring af bestemmelserne i miljøstyrelsens vejledning nr. 3, således at udendørsarrangementer som de i sagen omhandlede ville kunne gennemføres i begrænset omfang.

Endvidere rettede turistforeningen for C og omegn henvendelse til miljøministeren om sagen. Turistforeningen anførte, at »grisefesterne« var velbesøgte familiearrangementer, som ikke burde forbydes. Om A's klage anførte foreningen, at den virkede grotesk, da han havde tilkendegivet, at han »egentlig

ikke har noget imod grisefesterne og anden servering«, men følte sig generet af almindelig støj omkring restaurationen i nattetimerne.

Henvendelserne til ministeren blev forelagt for miljøstyrelsen, der endvidere modtog »fortsatte klager over støjgener fra ... (restaurationsvirksomheden) og ... andre henvendelser i sagen«. I den anledning tog miljøstyrelsen sagen op til fornyet vurdering; styrelsen var i den forbindelse i kontakt med bl.a. restauratør B og A. Det var herefter miljøstyrelsens opfattelse, »at det væsentligste problem for (A) er den stadig tilbagevendende støj fra den samlede restaurationsvirksomhed«, og styrelsen fandt det ikke urimeligt at antage, »at såfremt virksomheden havde draget omsorg for, at unødigt støj fra virksomheden og dennes gæster var blevet undgået - da ville det begrænsede antal »grise-fester« som klagemoment ikke have fået en så stor vægt, som tilfældet har været... / Med udgangspunkt heri og på baggrund af, at »grisefesterne« har en vis betydning for byen i turistsammenhæng, og særligt under hensyn til, at festerne finder sted i begrænset omfang...«, skønnede miljøstyrelsen, at der efter omstændighederne burde åbnes mulighed for en genoptagelse af uden-dørsaktiviteterne 8 gange i sommerperioden. I skrivelsen af 13. december 1984 til B understregede miljøstyrelsen, at det forudsætningsvis var indgået i styrelsens afgørelse, at virksomheden i fremtiden meget nøje drog omsorg for, at de tidligere i sagen meddelte afgørelser blev efterlevet, og at virksomheden i øvrigt inden for sit område aktivt medvirkede til, at omgivelserne ikke blev udsat for unødigt støj. Styrelsen forudsatte ligeledes, at C kommune som tilsynsmyndighed påså efterlevelsen af afgørelsen og tidligere i sagen trufne afgørelser.

I sin skrivelse til mig klagede A over, at miljøstyrelsen havde genoptaget sagens behandling på grundlag af henvendelser fra to medlemmer af C kommunes plan- og miljøudvalg, »der blev i mindretal ud af 5«, og over, at styrelsen havde ændret den tidligere trufne afgørelse, uanset at »der intet nyt var fremkommet i sagen«.

Miljøstyrelsen henholdt sig til afgørelsen af 13. december 1984.

I en skrivelse til A anførte jeg, at det var min opfattelse, at miljøstyrelsen på baggrund af samtaler med bl.a. ham havde søgt at løse sagens problemer ved en slags kompromis, således at styrelsen bidrog til at løse A's væsentligste problem (den stadigt tilbagevendende restaurationsstøj m.v.) samtidig med, at styrelsen i begrænset omfang tillod afholdelse af »grise-fester«, som antoges at være et mindre problem for A. Da der ikke forelå klare tilkendegivelser fra A om »kompromis'et«, bad jeg ham meddele mig, om han var enig i de forudsætninger, miljøstyrelsen havde lagt til grund for sin seneste afgørelse.

I sin skrivelse til mig protesterede A på det kraftigste mod det udfald, sagen havde fået, og han tilføjede, at der var »de selv samme støjproblemer som før«.

Jeg anmodede herefter miljøstyrelsen om bemærkninger til det, A havde anført, herunder om betingelserne for omgørelsen af miljøstyrelsens første afgørelse (fortsat) kunne antages at være opfyldt.

Miljøstyrelsen indhentede i den anledning en udtalelse fra byrådet i C kommune, der anførte, at det var rådets vurdering, at forudsætningerne for miljøstyrelsens afgørelse af 13. december 1984 med visse undtagelser »har holdt stik«. Kommunen havde i to tilfælde, hvor restaurationsvirksomheden havde

tilsidesat gældende påbud, anmodet politiet om at rejse tiltale mod restauratør B. Kommunen oplyste i øvrigt, at virksomheden pr. 1. september 1985 havde skiftet ejer.

I sin skrivelse til mig gav miljøstyrelsen udtryk for, at kommunens oplysninger havde »bekræftet miljøstyrelsen i de forudsætninger, styrelsen lagde til grund ved ... (afgørelsen) af 13. december 1984«. Styrelsen fandt derfor fortsat, at betingelserne for omgørelsen af den først truffe afgørelse var opfyldt.

A har efterfølgende orienteret mig om nogle spørgsmål, han har stillet til C kommune om fortsatte støjproblemer fra restaurationsvirksomheden.

I en skrivelse til miljøstyrelsen udtalte jeg herefter følgende:

»Genstanden for min undersøgelse i den foreliggende sag er miljøstyrelsens afgørelse af 13. december 1984. Ved afgørelsen ændrede styrelsen sin tidligere truffe afgørelse i henhold til miljøbeskyttelsesreglementets kap. 11.1., jfr. styrelsens vejledning nr. 3/1982 om støj og lugt fra restaurationer, således at der blev åbnet mulighed for en genoptagelse af »grise-festerne«.

Spørgsmålet om miljømyndighedernes adgang til at ændre tidligere truffe afgørelser er ikke reguleret i miljøbeskyttelseslovgivningen. Besvarelsen beror derfor på almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om tilbagekaldelse (omgørelse) af forvaltningsafgørelser.

På grundlag af den forvaltningsretlige litteratur og den foreliggende retspraksis er det næppe muligt at opstille mere præcise retningslinier for, under hvilke omstændigheder en forvaltningsafgørelse kan tilbagekaldes. Det er således antaget, at afgørelsen må træffes efter en konkret vurdering af en række omstændigheder, hvoraf navnlig følgende må indgå med vægt i afvejningen: Afgørelsens karakter og de interesser - af offentlig eller privat karakter - der taler for at fastholde den, tilbagekaldelsens betydning ud fra offentlige eller private interesser, hvorvidt ønsket om tilbagekaldelse er begrundet i (retlige eller faktiske) omstændigheder, der er opstået efterfølgende, eller som har foreligget allerede, da den oprindelige afgørelse blev truffet.

På baggrund af karakteren af de afgørelser, der træffes i henhold til miljøbeskyttelsesreglementets kapitel 11, samt de særlige hensyn, som bestemmelserne tilsigter at varetage, må jeg være af den opfattelse, at sådanne afgørelser ikke frit kan tilbagekaldes, men kun hvis der foreligger særlige grunde herfor, enten fordi det efterfølgende viser sig, at afgørelsen hviler på urigtige eller mangelfulde forudsætninger, eller fordi de omstændigheder, som har haft betydning for afgørelsen, efterfølgende har ændret sig. Jeg må da også forstå miljøstyrelsens skrivelse af 12. juli 1984 til (C) kommune således, at styrelsen deler denne opfattelse af tilbagekaldelsesadgangens begrænsning.

I det foreliggende tilfælde er det ikke spørgsmål om, at miljøstyrelsens afgørelse af 17. maj 1984 skulle bygge på forudsætninger, som var urig-

tige eller mangelfulde, eller at der efterfølgende er indtruffet væsentlige ændringer i de faktiske eller retlige forhold vedrørende virksomheden. Spørgsmålet er derimod, om miljøstyrelsen - efter en række henvendelser i sagen - på et i det væsentlige uændret retligt og faktisk grundlag var berettiget til at tilbagekalde sin afgørelse af 17. maj 1984.

Jeg må forstå, at miljøstyrelsens ændrede afgørelse er begrundet i en ændret opfattelse hos styrelsen af på den ene side »grisefesternes« (relative) betydning for (bl.a.) (A) og på den anden side festernes betydning for »byen i turistsammenhæng«. Forudsætningen for at tillægge »grise-festerne« mindre vægt »som klagemoment« for (A) var, at han (til gengæld) undgik anden unødvendig restaurationsstøj.

En af miljøstyrelsens forudsætninger for at ændre afgørelsen var således, at (også) (A) havde en interesse i den ændrede afgørelse - en interesse, som i et vist omfang kunne forventes at opveje den ulempe, som ophævelsen af den tidligere afgørelse betød for ham.

Som sagen foreligger for mig, finder jeg ikke, at denne forudsætning kan anses for opfyldt. Der foreligger ikke i sagen tilkendegivelser fra (A) om, at han på nogen måde ønskede den ændrede afgørelse, hvorved han så vidt ses heller ikke opnåede andet, end han allerede i henhold til lovgivningen kunne forvente (nemlig at tidligere afgørelser blev efterlevet af restaurationsvirksomheden, og at kommunen opfyldte sin tilsynspligt). For en retlig vurdering er miljøstyrelsens fornyede afgørelse i forhold til (A) blot udtryk for, at han må tåle støj fra virksomheden, der overstiger de grænser, der er fastsat i miljøstyrelsens vejledning.

Det er herefter min opfattelse, at de forudsætninger, som ifølge miljøstyrelsens afgørelse af 13. december 1984 dannede grundlaget for omgørelsen af afgørelsen af 17. maj 1984, ikke fuldt ud har været til stede.

Jeg henstiller derfor, at miljøstyrelsen genoptager sagens behandling og træffer en ny afgørelse i overensstemmelse med de ovenfor anførte synspunkter. Jeg bemærker herved, at de ændringer i forholdene, der måtte være indtruffet i den mellemliggende periode, herunder navnlig erfaringerne fra de arrangementer, der i sommeren 1985 blev gennemført på grundlag af miljøstyrelsens afgørelse af 13. december 1984, vil kunne indgå i den fornyede samlede vurdering af sagen.

...«

Supplerende oplysninger om sagen

Ved skrivelse af 1. oktober 1986 underrettede miljøstyrelsen ombudsmanden om, at styrelsen havde skrevet således til restauratør A:

» . . .

Miljøstyrelsen har på grundlag af ombudsmandens synspunkter foretaget en fornyet gennemgang af sagen, og styrelsen kan herefter tiltræde ombuds-

mandens opfattelse af, at der ikke fuldt ud har foreligget et tilstrækkeligt grundlag for en omgørelse af styrelsens afgørelse af 17. maj 1984.

Miljøstyrelsen har derfor besluttet at genoptage sagens behandling.

Udgangspunktet for en fornyet, samlet vurdering af sagen må efter miljøstyrelsens opfattelse være såvel styrelsens afgørelse af 17. maj 1984 om (C) kommunes afgørelser af 31. juli og 5 september 1984.

Miljøstyrelsen finder dog også at måtte lægge vægt på, at der med styrelsens afgørelse af 13. december 1984 blev skabt en forventning om, at der for fremtiden kunne afholdes indtil 8 »grisefester« i sommerperioden.

Miljøstyrelsens afgørelse

Miljøstyrelsen påbyder herefter i medfør af miljøbeskyttelsesreglementets kapitel 11.1 (bekendtgørelse nr. 664 af 16. december 1982), at alle erhvervmæssige aktiviteter i restaurant (X's) gårdanlæg skal finde sted under overholdelse af følgende støjgrænser:

Mandag-fredag kl. 07.00-18.00 50 dB(A)

Lørdag kl. 07.00-14.00 50 dB(A)

Lørdag kl. 14.00-18.00 45 dB(A)

Søn- og helligdage kl. 07.00-18.00 45 dB(A)

Alle dage kl. 18.00-22.00 45 dB(A)

Alle dage kl. 22.00-07.00 40 dB(A)

Støjgrænserne skal være overholdt for alle erhvervmæssige aktiviteter, der finder sted senere end 8 uger efter modtagelsen af denne afgørelse.

I sommerperioden 1987 og 1988 kan der dog på hverdage afholdes indtil 8 »grisefester« på betingelse af,

- -at disse finder sted inden for tidsrummet kl. 19.00-22.00,
- -at enhver aktivitet, herunder oprydning, er afsluttet senest kl. 23.00,
- -at der ikke anvendes elektronisk forstærket musik, og
- -at (C) kommune inden sæsonens begyndelse underrettes om, hvornår »grisefesterne« vil blive afholdt.

Det bemærkes, at (C) byråd i medfør af miljøbeskyttelsesreglementets kapitel 11.3 kan nedlægge forbud imod alle erhvervmæssige aktiviteter, herunder »grisefester«, såfremt støjgrænserne eller betingelserne for afholdelse af »grisefester« ikke overholdes.«

Supplerende oplysninger om sagen

I skrivelse af 10. oktober 1986 klagede A til ombudsmanden over Miljøstyrelsens afgørelse af 1. oktober 1986 og anførte bl.a., at restauratøren ved de

»grisefester«, der var afholdt i sommeren 1986, klart havde overtrådt reglerne med hensyn til elektronisk forstærkeranlæg (som ikke måtte anvendes).

I anledning af klagen anførte Miljøstyrelsen i skrivelse af 23. marts 1987, at styrelsen var af den opfattelse, at der i betragtning af sagens forløb med afgørelsen af 1. oktober 1986 var foretaget en rimelig afvejning i sagen. Styrelsen henviste til, at afgørelsen af 1. oktober 1986 indeholdt på den ene side en række støjgrænser, som skulle overholdes i forbindelse med alle erhvervsmæssige aktiviteter i gårdhaveanlægget, og på den anden side en tidsbegrænset tilladelse til i sommerperioden i 1987 og 1988 at afholde indtil 8 »grisefester« på hverdage på betingelse af, at de i styrelsens afgørelse fastsatte vilkår overholdes. Miljøstyrelsen bemærkede endvidere, at styrelsen havde henledt C kommunes opmærksomhed på, at der i medfør af miljøbeskyttelsesreglementet kunne nedlægges forbud mod alle erhvervsmæssige aktiviteter, herunder »grisefester«, såfremt støjgrænserne eller betingelserne for afholdelse af »grisefesterne« ikke overholdtes.

C kommune havde ikke fundet det godtgjort, at de anførte støjgrænser var tilsidesat, og kommunen havde derfor heller ikke fundet, at der var grundlag for at nedlægge forbud imod udøvelse af alle erhvervsmæssige aktiviteter i gårdhaveanlægget.

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til Miljøstyrelsen:

»Ved afgørelsen af 1. oktober 1986 har Miljøstyrelsen for et tidsrum af 2 år i det hele fastholdt den senest truffe afgørelse af 13. december 1984 - så vidt jeg forstår alene med den begrundelse, at der med denne afgørelse er skabt en forventning om, at der for fremtiden kunne afholdes indtil 8 »grisefester« i sommerperioden. Miljøstyrelsen har således ikke til støtte for sin fornyede afgørelse påberåbt sig efterfølgende (positive) erfaringer fra »grisefesterne«, og sådanne erfaringer ses heller ikke beskrevet i sagsakterne.

Efter min gennemgang af sagen finder jeg ikke, at det af Miljøstyrelsen anførte forventningssynspunkt kan bære en fastholdelse af en afgørelse, der strider imod gældende støjgrænser, og som styrelsen selv erkender, at der ikke har foreligget et tilstrækkeligt grundlag for at træffe. Jeg bemærker i den forbindelse også, at en godtagelse af et sådant hensyn må forekomme mig at ville få vidtrækkende konsekvenser for klagesagsbehandlingen af partstvister og andre tvister med flere involverede med modsat rettede interesser som i denne sag.

På det herefter foreliggende grundlag finder jeg derfor at burde henstille til Miljøstyrelsen, at styrelsen træffer afgørelse om at fastholde sin oprindelige afgørelse af 17. maj 1984, som blev truffet i overensstemmelse med de gældende retningslinier i styrelsens vejledning nr. 3/1982.

. . .«

I skrivelse af 21. oktober 1987 meddelte Miljøstyrelsen mig, at styrelsen havde besluttet at tage sagen op til fornyet afgørelse, og at styrelsen herefter i en samtidig skrivelse til restauratør B i medfør af miljøbeskyttelsesreglementets kap. 11.1 (bekendtgørelse nr. 664 af 16. december 1982) havde påbudt, at *alle* erhvervsmæssige aktiviteter i restaurantens gårdanlæg skulle finde sted under overholdelse af støjgrænserne i Miljøstyrelsens vejledning nr. 3/1982 om støj og lugt fra restaurationer.

Da disse støjgrænser ikke ville kunne overholdes under »grisefest«-arrangementerne i den form, hvori de hidtil havde fundet sted, nedlagde Miljøstyrelsen i medfør af miljøbeskyttelsesreglementets kap. 11.3. herefter forbud mod afholdelse af disse arrangementer.

Jeg meddelte Miljøstyrelsen, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.