

MRF 2024.134

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 18. april 2024, j.nr. 22/05638

Ophævet afgørelse om ikke at meddele påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42 om nedbringelse af røg- og lugtgener fra røgerivirksomhed beliggende i Helsingør havn med en advokatvirksomhed som nabo, da kommunen havde inddraget usaglige hensyn til områdets karakter og til, om en bestemt virksomhed er naturligt hjemmehørende i havnen.

Helsingør Kommune traf i april 2022 afgørelse om ikke at meddele virksomhedsejer E påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 1, om nedbringelse af lugtgener, der hidrørte fra driften af E's røgeri i Helsingør havn. Røgeriet havde advokatvirksomheden N til nabo, der havde klaget over lugtgener fra røgeriet ved udluftning, når vinden blæste fra en vestlig retning. Klagen fra N foranledigede to tilsynsbesøg, og kommunen havde på baggrund heraf vurderet, at røgeriet gav anledning til væsentlige røggener i forhold til N. Tilsynene konkluderede bl.a., at der kom tydelig røglugt ind i lokalerne, når vinduerne var åbne, og vinden kom fra vest. Kommunens klima- og bæredygtighedsudvalg havde imidlertid vurderet, at E havde en berettiget forventning om, at der kunne drives røgerivirksomhed fra adressen, og at røgerivirksomhed i modsætning til advokatvirksomhed måtte betragtes som naturligt hjemmehørende på en havn, hvorfor lugten fra et røgeri ikke kunne være til væsentlig gene i en havn, og kontorer måtte tåle røglugt. Afgørelsen blev påklaget af N, der navnlig gjorde gældende, at miljøbeskyttelsesloven også gælder tæt på en havn, og at N's placering på havnen ikke burde

påvirke kommunens beslutning om ikke at meddele påbud om nedbringelse af lugtgenerne. Da kommunen alene havde truffet afgørelse om ikke at skride ind over for E, kunne Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) alene tage stilling til, om afgørelsen var truffet på et korrekt teknisk og juridisk grundlag. Nævnet fandt, at kommunen havde inddraget usaglige hensyn, da hverken miljøbeskyttelsesloven, luftvejledningen, lugtvejledningen eller forarbejderne i øvrigt begrænser hensynet til miljøbeskyttelse af omgivelserne til kun at omfatte bestemte områder. Tilsvarende afviste nævnet, at det er sagligt at varetage hensyn til, om en lugt er naturligt hjemmehørende på en lokalitet, ved vurderingen af, om der er tale om en væsentlig lugtgene. Det samme gjorde sig gældende i forhold til, om en virksomhed, der er udsat for lugtgener, er naturligt hjemmehørende i det område, hvor virksomheden er placeret. På den baggrund ophævede nævnet kommunens afgørelse og hjemviste sagen til fornyet behandling med bemærkning om, at kommunen ved fornyet behandling skulle vurdere, om røgen fra røgeriet indeholdt skadelige stoffer.

Kommentar: Afgørelsen illustrerer, at miljøbeskyttelseslovens regler ikke kan sidestilles med den naboretlige tålegrænse, og at den bredere afvejning, der efter naboretten begrundes, at der tages hensyn til områdets karakter, ikke kan overføres til miljøbeskyttelseslovens påbudsregler. Selv om der også efter sidstnævnte regler skal foretages en afvejning af den forurenende virksomheds berettigede forventninger, er det ikke muligt efter miljøbeskyttelsesloven at acceptere væsentlige ulemper under hensyn til områdets karakter. Derimod vil et påbud om begrænsning af røg- og lugtgener efter miljøbeskyttelseslovens § 42 kræve, at kommunen også undersøger de økonomiske konsekvenser af et sådant påbud for røgeriet.



Ophævelse og hjemvisning i sag om ikke at meddele påbud om nedbringelse af lugtgener til røgeri i Helsingør Kommune

Sag: 22/05638

Dato: 18. april 2024

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 1, jf. 91, stk. 1.^[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Helsingør Kommunes afgørelse af 6. april 2022 om ikke at meddele påbud om nedbringelse af lugtgener til røgeri på [Adresse 1], 3000 Helsingør, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet^[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøbeskyttelseslovens § 101, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 3. maj 2022 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en nabovirksomhed.

Klager har navnlig anført, at der er væsentlige lugtgener fra røgeriet på naboejendommen, og at klager er uenig i Helsingør Kommunes Klima- og Bæredygtighedsudvalgs afgørelse om, at der ikke skal meddeles påbud om reducere af lugtgener fra røgeriet.

Det fremgår af klagen, at klager i sommeren 2021 har klaget til Helsingør Kommune over både røg- og lugtgener fra røgeriet, da lugten og røgen herfra har plaget klager i situationer både med lukkede og åbne vinduer, idet klager har kontor umiddelbart øst for røgeriet.

Klager har anført, at Helsingør Kommune på baggrund af to tilsyn den 6. januar 2022 og den 15. februar 2022 har konkluderet, at røgeriet giver anledning til væsentlige lugtgener. Således er det ifølge klager ubestridt, at der er tale om væsentlige lugtgener, hvormed der bør meddeles

påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42, jf. §§ 68 og 69. Klager har anført, at der i bestemmelsen er mulighed for udstedelse af påbud om bestemte foranstaltninger, og klager har i den forbindelse henvist til afgørelserne gengivet i MAD 2012.2035 og MAD 2011.1757 om forøgelse af skorstenens afksthøjde.

Klager har anført, at Klima- og Bæredygtighedsudvalgets begrundelse for afgørelsen i det hele må afvises. Det er klagers opfattelse, at miljøbeskyttelsesgraden i lige så høj grad gælder tæt på en havn som andre steder, og klagers placering på havnen ikke bør påvirke udvalgets beslutning om ikke at meddele påbud på lugtreducering. Klager har hertil anført, at der tillige er beboelse i nærheden af røgeriet.

Det fremgår af klagen, at der i 1998 ligeledes blev drevet røgeri på ejendommen beliggende [Adresse 1], og at Helsingør Kommune som følger af røggene den 21. september 1998 udstedte påbud om etablering af en skorsten med forøget afksthøjde, hvorefter en sådan blev etableret. Ifølge klager er denne skorsten imidlertid blevet fjernet på et tidspunkt i perioden 2019-2020. Klager anser det for ubegrundet, hvorfor kommunen ikke har inddraget dette forhold i den påklagede afgørelse.

Endeligt har klager anført, at Helsingør Kommune ikke tilstrækkeligt har taget højde for Miljøstyrelsens vejledning om begrænsning af lugtgener,[4] herunder vejledningens kapitel 5 om immissionsgrænseværdier for lugt og kapitel 7 om beregning af afksthøjde på skorstene, og at der ikke er klarhed om mængden af sundhedsskadelige stoffer i røgen fra røgeriet.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Helsingør Kommune har den 6. april 2022 truffet afgørelse om ikke at meddele påbud om nedbringelse af lugtgener til et røgeri beliggende på [Adresse 1], 3000 Helsingør. Afgørelsen er truffet med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 1.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at Helsingør Kommune har modtaget klager over røg- og lugtgener fra røgeriet på ejendommen. Videre fremgår det, at røgeriet ligger umiddelbart vest for klagers kontor på [Adresse 2], 3000 Helsingør, og at der er klaget over, at det ikke er muligt at have åbne vinduer og lufte ud, når vinden er fra vestlig retning på grund af lugtgener samt, at der er lugtgener indendørs med lukkede vinduer. Det fremgår desuden, at den fremherskende vindretning er fra vest.

Herefter fremgår det af den påklagede afgørelse, at Helsingør Kommune har ført tilsyn den 6. januar 2022 og den 15. februar 2022.

Afgørelsen indeholder følgende vurdering:

"Helsingør Kommune har på Klima- og Bæredygtighedsudvalget den 14. marts 2022 vurdereret, at [Virksomhed 1] har haft en berettiget forventning om, at der ville kunne drives et røgeri på adressen. En røgerivirksomhed må betragtes som naturligt hjemmehørende på en havn, hvorimod advokatvirksomhed ikke er naturligt hjemmehørende på en havn.

Helsingør Kommune vurderer således, at lugt fra et røgeri er naturligt for en havn, og at det ikke er en væsentlig gene her. Kontorer på havnen må tåle røglugt. Helsingør Kommune meddeler derfor afgørelse om, ikke at meddele påbud om nedbringelse af røggener.”

2.2 Helsingør Kommunes tilsyn den 6. januar 2022. og 15. januar 2022

Det fremgår af tilsynsnotatet for Helsingør Kommunes tilsyn den 6. januar 2022, at tilsynet var foranlediget af en klage fra naboejendommen, som huser flere kontorer.

Videre fremgår det af tilsynsnotatet, at røgeriet har fire afkast, hvoraf kun tre benyttes. Således fremgår det, at afkast 1 anvendes til kold rygning, at afkast 2 anvendes til varm rygning, og at afkast 3 anvendes til udsugning af rummet. Ved tilsynet den 6. januar blev der alene observeret røg fra afkast 2 og 3, og det blev oplyst, at rygning ofte starter kl. 8 og vil være overstået omkring kl. 14. Det fremgår videre, at afkastene er så lave, at toppen er på højde med vinduerne på 1. sal i naboejendommen på [Adresse 2], 3000 Helsingør.

Tilsynet fortsatte herefter i kontorbyggeriet på naboejendommen, som har kontor og mødelokaler, der vender ud mod røgeriet. Ved tilsynet blev det konkluderet, at der kom tydelig røglugt ind i lokalerne, når vinduerne var åbne, og vinden kom fra vest.

Helsingør Kommune var på et opfølgende tilsyn den 15. januar 2022. Det fremgår af det dertilhørende tilsynsnotat, at det blæste med 7 m/s fra vestlig-sydvestlig retning. Tilsynet startede på røgeriet, hvor det blev observeret, at der kun var synlig røg fra afkast 3, og at afkastene er placeret cirka 6 og 9 m fra kontorbygningen på [Adresse 2].

Efterfølgende var Helsingør Kommune på tilsyn på 2. sal i naboejendommen. På det sydlige kontor var det ikke muligt at lugte noget, imens røgen svagt kunne lugtes i det nordlige kontor. Det er kommunens vurdering, at der alene på baggrund af tilsynet den 15. januar 2022 ikke var muligt at vurdere, om røgeriet gav anledning til væsentlige gener for kontorbygningen på naboejendommen.

Det fremgår af tilsynsnotatet af 15. januar 2022, at Helsingør Kommune på baggrund af tilsynene den 6. januar 2022 og 15. januar 2022 har vurderet, at røgeriet giver anledning til væsentlig røggene i forhold til naboejendommen på [Adresse 2]. Dette som følge af afkastenes højde, afstand og den fremherskende vindretning i området.

2.3 Helsingør Kommunes bemærkninger til klagen

Helsingør Kommune har den 10. maj 2022 indsendt bemærkninger til klagen, og det fremgår heraf, at kommunen fastholder sin afgørelse.

Det fremgår af Helsingør Kommunes bemærkninger, at kommunens miljømedarbejdere på baggrund af de udførte tilsyn har konstateret, at afkastene fra røgeriet giver anledning til væsentlige lugtgener.

Om rygeprocessen har Helsingør Kommune anført, at røgeriet ifølge kommunens oplysninger ryger på gammeldagsmaner med træ-bål i ovne, hvor fiskene varm- og koldryges. Denne proces tager cirka 7 timer. Videre har kommunen anført, at røgen herfra kan indeholde skadelige PAH-stoffer og medføre lugtgener, men henviser i den sammenhæng til Miljøstyrelsens referencelaboratorium rapport om PAH emission fra røgerier[5], hvoraf det ifølge kommunen fremgår, at såfremt lugtgenerne fjernes, vil problemet med skadelige partikler også være afhjulpet.

Desuden har Helsingør Kommune bemærket, at kommunens brev af 21. september 1998 er en forespørgsel om, hvorvidt røgeriet vil lave tiltag til at reducere lugtgener, og at kommunen vil varsle et påbud om forhøjelse af afkastet, såfremt der ikke indgås frivillige tiltag.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 1, at tilsynsmyndigheden kan meddele påbud til erhvervsvirksomheder, herunder private eller offentlige bygge- og anlægsarbejder, eller faste anlæg til energiproduktion, som ikke er optaget på den i § 35 nævnte liste over godkendelsespligtige virksomheder, om at nedbringe forureningen, herunder påbud om gennemførelse af bestemte foranstaltninger, hvis virksomheden medfører væsentlig forurening, herunder væsentlige lugtgener.

I denne sag, hvor Helsingør Kommune som tilsynsførende myndighed har truffet afgørelse om ikke at gribe ind over for virksomheden, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet alene tage stilling til, om sagen var tilstrækkeligt oplyst, da kommunen traf afgørelse, dvs. om afgørelsen om ikke at meddele påbud til virksomheden er truffet på et teknisk og juridisk korrekt grundlag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at Klima- og Bæredygtighedsudvalget i Helsingør Kommune som begrundelse for ikke at meddele påbud har anført, at lugten fra røgeriet ikke er en væsentlig gene på havnen, da røgeriet har haft en berettiget forventning om, der ville kunne drives et røgeri på adressen, og at en røgerivirksomhed må betragtes som naturligt hjemmehørende på en havn, hvorimod klagers advokatvirksomhed ikke er naturligt hjemmehørende på en havn.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Helsingør Kommune har inddraget usaglige hensyn i vurderingen af, om røgeriet giver anledning til væsentlige røg- og lugtgener. Den påklagede afgørelse er dermed ikke truffet på et korrekt juridisk grundlag og lider derfor af en væsentlig retlig mangel.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at der hverken i miljøbeskyttelsesloven, luftvejledningen[6] eller lugtvejledningen[7] er anført, at hensynet til miljøbeskyttelse af omgivelserne er begrænset til kun at omfatte bestemte områder. Endvidere er der hverken i lugtvejledningen, luftvejledningen eller miljøbeskyttelseslovens bestemmelser eller forarbejder[8] holdepunkter for at antage, at det er sagligt at varetage hensynet til, at en

lugt er naturligt hjemmehørende på en lokalitet, når det skal vurderes, hvorvidt der er tale om en væsentlig lugtgener. Dette gør sig ligeledes gældende i forhold til om en virksomhed, som er udsat for lugtgener, er naturligt hjemmehørende i det område, hvor virksomheden er placeret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at ved den fornyede behandling af sagen skal Helsingør Kommune desuden foretage en vurdering af hvorvidt røgen fra røgeriet indeholder sundhedsskadelige stoffer.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Helsingør Kommunes afgørelse af 6. april 2022 om ikke at meddele påbud om nedbringelse af lugtgener til røgeri på [Adresse 1], 3000 Helsingør, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 48 af 12. januar 2024 om miljøbeskyttelse.

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[4] Miljøstyrelsens vejledning nr. 4/1985 om begrænsning af lugt fra virksomheder.

[5] Miljøstyrelsens referencelaboratorium rapport om PAH emission fra røgerier, 50/2008.

[6] Miljøstyrelsens vejledning nr. 2/2001 – Luftvejledningen – Begrænsning af lugtgener fra virksomheder, afsnit 4.5.

[7] Miljøstyrelsens vejledning nr. 4/1985 om begrænsning af lugtgener fra virksomheder.

[8] Lovforslag L 155 som fremsat den 25. januar 1973 – Link:

https://www.folketingstidende.dk/samling/19721/lovforslag/L155/19721_L155_som_fremsat.pdf.

Lovområder:

Miljøbeskyttelsesloven