

MRF 2024.158

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 28. maj 2024, j.nr. 21/07238, 21/07239, 21/07241 og 21/07242

Ophævet og hjemvist Miljøstyrelsens miljøgodkendelse af Dyrehavsbakken, herunder med ændrede åbningstider, da klagenævnet i MRF 2024.128 Mfk havde ophævet styrelsens VVM-screeningsafgørelse om, at miljøgodkendelsen ikke krævede miljøvurdering.

Forlystelsesparken Dyrehavsbakken er beliggende i Lyngby-Taarbæk Kommune, mens parkeringspladsen, der benyttes af publikum, ligger i Gentofte Kommune. Sagen har en lang forhistorie, der kort kan sammenfattes således: I MAD 2007.278 Mkn fastslog Miljøklagenævnet, at kommunerne i fællesskab måtte udstede en miljøgodkendelse af det samlede anlæg. Da kommunerne ikke kunne nå til enighed herom, meddelte Lyngby-Taarbæk Kommune i august 2011 miljøgodkendelse til anlægget. I MAD 2014.94 NmK blev miljøgodkendelsen gjort tidsbegrænset til yderligere to år, da godkendelsen skulle have været meddelt af de to kommuner i fællesskab. Da kommunerne forsat ikke kunne nå til enighed, meddelte Lyngby-Taarbæk Kommune i maj 2017 på ny miljøgodkendelse, som ligeledes blev ophævet af Miljø- og Fødevarerklagenævnet i december 2019 (j.nr. 18/05636 og 18/06609). Foranlediget af den langvarige sagsbehandling besluttede miljøministeren med virkning fra 1. januar 2021 at overtage kommunernes godkendelses- og tilsynskompetence for Dyrehavsbakken i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 82 og miljøvurderingslovens § 17, stk. 5 (såkaldt "call in"), som herefter blev delegeret til Miljøstyrelsen. På den baggrund ansøgte Dyrehavsbakken i januar 2021 Miljøstyrelsen om miljøgodkendelse af driften svarende til det aktivitetsniveau, der blev godkendt i Lyngby-Taarbæk Kommunes afgørelse om miljøgodkendelse fra august 2011, samt om tilladelse til udvidelse af sommersæsonen med 2-3 uger (fra ultimo august til medio september) og udvidelse af åbningstiden i sommersæsonen med to timer om formiddagen, så der dagligt ville være åbent fra kl. 10 til midnat. Endelig blev der søgt om mulighed for, at enkelte restauranter lejlighedsvis kunne holde åbent for lukkede indendørs selskaber til kl. 02. Miljøstyrelsen meddelte den 9. april 2021 miljøgodkendelse til videreførelse af aktivitetsniveauet fra 2011-tilladelsen

samt til de ansøgte udvidelser og traf samme dag screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 om, at miljøgodkendelsen ikke var VVM-pligtig. Miljøgodkendelsen vedrørte driften i sommerperioden fra medio marts til medio september, omfattede forlystelsesparken, inkl. Friluftsscenen, og den tilknyttede parkeringsplads og var meddelt på en række vilkår. Af afgørelsen fremgik bl.a., at Miljøstyrelsen havde vurderet, at udvidelsen kunne tillades, da den skete i lavsæsonen uden for skolernes sommerferie, og da sene indendørsarrangementer kunne afvikles uden gener for de omboende. Såvel miljøgodkendelsen og screeningsafgørelsen af 9. april 2021 blev påklaget af Gentofte Kommune og en omboende, mens A/S Dyrehavsbakken påklagede miljøgodkendelsen. Klagesagerne vedr. styrelsens to afgørelser blev behandlet særskilt af Miljø- og Fødevarerklagenævnet, der den 3. april 2024 (**MRF 2024.128 Mfk**) ophævede screeningsafgørelsen med henvisning til, at projektet som følge af støjpåvirkningen var VVM-pligtigt. I klagesagen vedr. miljøgodkendelsen bemærkede Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden), at en VVM-screeningsafgørelse indeholder de for miljøgodkendelsen nødvendige rammer for vurderingen af, om tillægget kan meddeles og for fastsættelse af eventuelle vilkår. Da screeningsafgørelsen for Dyrehavsbakken var ophævet, og de nødvendige rammer for vilkårsfastsættelsen dermed ikke længere var til stede, fandt nævnet, at afgørelsen i miljøgodkendelsen om tillæg og vilkårsændringer til miljøgodkendelsen led af en væsentlig retlig mangel. Med bemærkning om, at en ny afgørelse om miljøgodkendelse til det ansøgte projekt skulle afvente, at der var udarbejdet miljøkonsekvensvurdering for projektet og meddelt en § 25-tilladelse, ophævede klagenævnet Miljøstyrelsens miljøgodkendelse af 9. april 2021.

Kommentar: Klagenævnets ophævelse af miljøgodkendelsen følger af fast praksis, da der ikke kan meddeles miljøgodkendelse, hvis en screening viser, at miljøgodkendelse kræver miljøvurdering, som anført i **MRF 2024.128 Mfk**. Derimod er det uheldigt, at nævnets ophævelse var ledsaget af en bemærkning om, at en ny afgørelse om miljøgodkendelse måtte afvente, at der er meddelt § 25-tilladelse,

*dvs. VVM-tilladelse efter miljøvurderingsloven. Det følger nemlig af miljøvurderingsbekendtgørelsens § 10, nr. 2, at en miljøgodkendelse i dette tilfælde træder i stedet for en § 25-tilladelse. Det er endvidere noget uheldigt, at klagenævnet begrundede ophævelsen af godkendelsen med, ”at screeningsafgørelsen indeholder de for miljøgodkendelsen nødvendige rammer for vurderingen af, om tillægget kan meddeles og for fastsættelse af eventuelle vilkår. Idet de nødvendige rammer for vilkårsfastsættelsen ikke længere er til stede, finder nævnet, at afgørelsen om tillæg og vilkårsændringer til miljøgodkendelsen lider af en væsentlig retligmangel”. Som klagenævnet flere gange tidligere har understreget, kan en screeningsafgørelse ikke indeholde vilkår, jf. f.eks. **MRF 2022.287 Mfk**, **MRF 2023.203 Mfk**, **MRF 2024.140 Mfk** og **MRF 2024.177 Mfk** samt tilsvarende Miljøministeriets vejledning til miljøvurderingsloven – konkrete projekter (2024), pkt. 4.5.2.1 in fine. Endelig kan bemærkes, at Miljø- og Fødevarerklagenævnets ophævelse af miljøgodkendelsen i ovenstående sag ikke blev tillagt udskudt virkning, som det ellers ses, når nævnet ophæver miljøgodkendelser til eksisterende virksomheder, jf. fra nyere praksis **MRF 2024.56 Mfk**. Dette betyder, at den fortsatte drift af Dyrehavsbakken formelt er ulovlig, ligesom det var tilfældet efter klagenævnets ophævelse af Lyngby-Taarbæk Kommunes tidligere miljøgodkendelse i 2019. Når dette ikke er ensbetydende med, at Bakken straks ophører med sin drift, skyldes det myndighedernes fortsatte tolerance af den ulovlige aktivitet i denne sag, jf. herved Thomas Haugsted, Når myndighederne tolererer lovovertrædelser, i Bryde Andersen m.fl. (red.), Festskrift til Peter Pagh, 2023, s. 279 ff., særligt s. 299 med omtale af det langstrakte sagsforløb om Dyrehavsbakken. Som anført sammesteds bør en sådan tolerance dog ikke være implicit, men kræver, at Miljøstyrelsen som tilsynsmyndighed oplyser sagen og træffer en begrundet afgørelse om, at den ulovlige aktivitet kan fortsætte, og hvilke vilkår der gælder for den fortsatte drift.*



Ophævelse og hjemvisning i sag om miljøgodkendelse af forlystelsespark i Lyngby-Taarbæk og Gentofte Kommuner

Sag: 21/07238, 21/07239, 21/07241, 21/07242

Dato: 28. maj 2024

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens §33, jf. § 91, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 9. april 2021 om miljøgodkendelse af [Virksomhed 1] beliggende [Adresse 1], 2930 Klampenborg og hjemviser sagen til fornyet behandling i Miljøstyrelsen.

De indbetalte klagegebyrer 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.

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 6. maj 2021 og 7. maj 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Gentofte Kommune (klager 1), ansøger (klager 2), en omboende, der er repræsenteret ved advokat (klager 3), og af flere omboende i én samlet klage (klager 4).

Klagerne har navnlig anført, at

- miljøgodkendelsen indebærer væsentlige udvidelser, der er til gene (primært støj og trafikale gener) for de omboende,
- virksomheden, foruden den meddelte miljøgodkendelse, har ansøgt om endnu en udvidelse af sæsonen med 8-10 uger, som burde være behandlet sammen med den påklagede afgørelse i én samlet afgørelse
- støj fra forlystelsesparken burde været blevet målt frem for beregnet,
- måling af støj fra friluftsscenen er utilstrækkelig og bør suppleres med yderligere vilkår om egenkontrol og overvågning af lydniveau,
- Miljøministeren og Miljøstyrelsen er inhabile, idet ansøger lejer sine arealer af Naturstyrelsen, som tilsvarende hører til under Miljøministeriet,
- begrænsningen af antallet af tilladte sene arrangementer i vilkår B1 ikke er tilstrækkeligt begrundet og er foretaget på et ikke tilstrækkeligt oplyst grundlag, og skal udgå eller alternativt omformuleres, og at indskrænkningen ikke, og at
- indgrebet i ansøgers ret til at afholde sene arrangementer svarer til et ekspropriativt indgreb og kan få fatale følger for restauranterne og beværetningerne i forlystelsesparken.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har desuden modtaget klager over Miljøstyrelsens screeningsafgørelse efter miljøvurderingsloven af 9. april 2021 om, at udvidelsen af sæsonlængde og åbningstider for forlystelsesparken [Virksomhed 1] på [Adresse 1], 2930 Klampenborg, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse. Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 3. april 2024 ophævet Miljøstyrelsens afgørelse, da nævnet fandt, at projektet er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.[4]

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

På baggrund af virksomhedens ansøgning af 1. januar 2021 har Miljøstyrelsen den 9. april 2021 truffet afgørelse om miljøgodkendelse af [Virksomhed 1] beliggende på [Adresse 1], 2930 Klampenborg, jf. miljøbeskyttelseslovens § 33.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at virksomheden er omfattet af listepunkt J 204 i bilag 2 til godkendelsesbekendtgørelsen.[5]

Videre fremgår det, at miljøgodkendelsen omfatter forlystelsesparken inklusiv Friluftsscenen samt den tilknyttede parkeringsplads. Miljøgodkendelsen vedrører desuden kun virksomhedens drift i sommerperioden fra medio marts til medio september.

Den påklagede miljøgodkendelse indebærer bl.a. en udvidelse af den sidste del af sommersæsonen fra ultimo august til medio september, samt en udvidelse af den daglige driftstid fra kl. 12.00-24.00 til kl. 10.00-24.00. Afgørelsen indebærer desuden, at restauranter og beværtninger i forlystelsesparken lejlighedsvis kan afholde indendørsarrangementer for lukkede selskaber indtil kl. 02.00, dog maksimalt 25 arrangementer om året.

Miljøgodkendelsen fastsætter bl.a. følgende vilkår B1 om virksomhedens indretning og drift:

”B1 [Virksomhed 1] må holde åbent i perioden medio marts til medio september. Åbningstiden kan alle dage ligge mellem kl 10.00-24.00.

Restauranter og beværtninger kan lejlighedsvis holde åbent for lukkede selskaber indendørs til kl 02.00, dog maksimalt for 25 arrangementer pr. år.

I tidsrummet kl 07-10 må der udelukkede være aktiviteter i form af varekørsel, rengøring og klargøring mv.”

Det fremgår af miljøgodkendelsen, at Miljøstyrelsen har vurderet, at en mindre udvidelse af sommersæsonen kunne tillades, idet forlængelsen sker i lavsæsonen uden for skolernes sommerferie. Endvidere har styrelsen vurderet, at de sene indendørs arrangementer kan afvikles uden gener for de omboende.

2.2 Klagernes indhold

2.2.1 Klager 1, 3 og 4

Klagerne har anført, at der med den godkendte udvidelse af sommersæsonen med 2-3 uger ikke tages tilstrækkeligt hensyn til virksomhedens naboer.

Udvidelsen vil påføre områdets beboere en betydelig støjulempe, da sæsonen udvides til at dække hele den periode på året, hvor udelivet i særdeleshed

dyrkes. Modsat Miljøstyrelsen er det klagernes opfattelse, at en sådan udvidelse ikke er af mindre karakter, men at der derimod er tale om en væsentlig udvidelse. Klagerne mener, at det ikke er rimeligt at tillade en udvidelse med yderligere støjbelastning for omgivelserne til en virksomhed, som i forvejen ikke overholder Miljøstyrelsens vejledende støjgrænser. Endvidere har klagerne anført, at pågældende forlystelsespark ikke er sammenlignelig med Tivoli, som i mange år har haft en forlænget sommersæson, idet den forlystelsespark ligger midt i København, som i forvejen er en by med megen trafik og baggrundsstøj. Forlystelsesparken i denne sag ligger derimod i et forholdsvis stille område i udkanten af Dyrehaven.

For så vidt angår udvidelsen af den daglige åbningstid fra kl. 12.00 om formiddagen til kl. 10 om formiddagen har klagerne anført, at der ikke er grundlag for at tillade udvidelsen henset til, at forlystelsesparken i forvejen støjer væsentlig mere end de vejledende støjgrænser. Endvidere er det ikke dokumenteret, at støjbelastningen fra kl. 10.00 til kl. 12.00 skulle være mindre end den øvrige åbningstid. Trafikstøjen fra parkeringspladsen vil desuden være den samme, men nu blot starte tidligere, idet mange besøgende erfaringsmæssigt ankommer, før åbningstiden starter. Det er klagernes opfattelse, at åbningstiden bør ændres tilbage til kl. 12.00.

Herefter har klagerne anført, at forlystelsesparkens restauranter og beværtningers mulighed for op til 25 gange om året at kunne holde åbent indtil kl. 02.00 vil medføre, at de omkringboende vil blive udsat for markante støjgener fra parkeringspladsen. Det er klagernes opfattelse, at det hverken er rimeligt eller sundhedsmæssigt forsvarligt, at naboerne skal acceptere højere støj end 35 dB og maksimalværdier på mere end 50 dB fra parkeringspladsen om natten, og derfor skal muligheden for disse sene arrangementer bortfalde, ligesom det tydeligt bør fremgås, at der ikke må være aktiviteter i tidsrummet 00.00-07.00.

Derudover har klagerne anført, at klagerne er bekendt med, at Miljøstyrelsen ud over den påklagede afgørelse ligeledes behandler en ansøgning om at udvide åbningssæsonen med yderligere 2-3 uger i efterårsperioden samt 6-7 uger fra slutningen af november til starten af januar. Det er klagernes opfattelse, at disse ansøgninger bør behandles samlet, idet en udvidelse af åbningssæsonen af to omgange med i alt 10-13 uger i løbet af ét år ikke kan anses for at være en uvæsentlig udvidelse, særligt henset til at den tidligere åbningssæson alene var på 20 uger i alt.

Klagerne har dernæst anført, at miljøgodkendelsens vilkår bør ændres, således at ændringer af sæsonprogrammet ikke blot bliver offentliggjort på ansøgerens hjemmeside, men i stedet skal godkendes af tilsynsmyndigheden, herunder ved eventuelle ændringer i løbet af sæsonen. Klagerne har endvidere anført, at der bør stilles vilkår om, at ansøger løbende skal arbejde på at nedbringe støjniveauet fra både forlystelserne såvel som parkeringspladsen, og ved udskiftning af forlystelser bør det tilstræbes at vælge forlystelser, som er mindre støjende end dem, som de erstatter.

Derudover har klagerne anført, at der bør fastsættes vilkår om, at det ved koncerter på Friluftscenen løbende skal sikres, at støjgrænserne overholdes, og at der føres en log til dokumentation, som skal fremsendes til tilsynsmyndigheden. Dette svarer til vilkårene for afholdelse af koncerter i Tivoli.

Endeligt har klagerne anført, at der ikke bør være 8 års retsbeskyttelse tilknyttet den nye miljøgodkendelse.

2.2.2 Klager 2

Klager 2 har anført, at begrænsningen af antallet af sene indendørs arrangementer i miljøgodkendelsens vilkår B1 bør bortfalde, da begrænsningen ikke er sagligt begrundet i miljømæssige hensyn og mangler en begrundelse, som påkrævet efter forvaltningslovens § 22, når ansøger ikke gives fuldt medhold. En begrænsning af antallet af tilladelser pr. år umuliggør, at ansøger kan gennemløbe samme udvikling som konkurrerende virksomheder og øvrige restauranter i området, som ligeledes afholder sene arrangementer og anvender samme parkeringsplads, som restauranterne inde i forlystelsesparken. Klager har desuden anført, at klager som følge af den korte partshøringsfrist ikke har haft en realistisk mulighed for at indgå i en drøftelse af vilkår B1 eller til at fremsende dokumentation for, at begrænsning mangler miljøfagligt indhold.

Klager 2 har herefter anført, at restauranterne og beværtningerne i forlystelsesparken allerede i en årrække fra 2017-2020 har kunnet afholde sene arrangementer og dermed har indrettet driften efter denne mulighed. En begrænsning i driften i forbindelse med disse arrangementer svarer ifølge klager til et ekspropriativt indgreb, som kan få fatale følger for restauranterne i parken. Klager 2 har i den sammenhæng påpeget, at ordningen med de sene arrangementer har fungeret upåklageligt, og at disse ikke har givet anledning til klager fra naboer i sæsonerne fra 2017-2021.

Videre har klager 2 anført, at klager 2 overholder den fastsatte samlede støjgrænse, hvormed der ikke findes nogen faglig begrundelse for, at antallet tilladelser til sene arrangementer begrænses, eller hvorfor antallet fastsættes til netop 25. Idet der er fastsat en samlet støjgrænse, er begrænsningen desuden i strid med afsnit 4.2.3 i Miljøstyrelsens vejledning om støj fra forlystelsesparker. [6]

Derudover har klager 2 anført, at såfremt vilkår B1 ikke bortfalder, så ønsker klager, at vilkåret ændres således, at der tillades sene arrangementer op til 25 dage om året og ikke alene 25 sene arrangementer om året.

2.3 Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen

Miljøstyrelsen har den 18. juni 2021 til klagen bemærket, at styrelsen fastholder sin afgørelse af 9. april 2021, men anmoder dog om at slette dele af afgørelsens vilkår D7.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle betydningen af den af Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophævede og hjemviste afgørelse efter miljøvurderingsloven.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved afgørelse af 3. april 2024 ophævet og hjemvist Miljøstyrelsens afgørelse af 9. april 2021, om at udvidelse af sommerdriften på Dyrehavsbakken, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, jf. miljøvurderingsloven § 21, stk. 1.

Lovbekendtgørelse om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)[7] indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af VVM-direktivet.[8]

Formålet med reglerne i VVM-direktivet er at sikre, at der gennemføres en vurdering af virkningerne på miljøet som grundlag for beslutningen om at give eller afslå tilladelse til projektyper, der kan påvirke miljøet væsentligt. Endvidere skal reglerne sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlig indvirkninger på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af deres indvirkninger på miljøet, inden der gives tilladelse, jf. direktivets artikel 2, stk. 1.

Den påklagede afgørelse om miljøgodkendelse af [Virksomhed 1] er baseret på en screeningsafgørelse, der med Miljø- og Fødevareklagenævnet afgørelse af 3. april 2024 ikke længere af gældende.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at screeningsafgørelsen indeholder de for miljøgodkendelsen nødvendige rammer for vurderingen af, om tillægget kan meddeles og for fastsættelse af eventuelle vilkår. Idet de nødvendige rammer for vilkårsfastsættelsen ikke længere er til stede, finder nævnet, at afgørelsen om tillæg og vilkårsændringer til miljøgodkendelsen lider af en væsentlig retlig mangel.

En ny afgørelse om miljøgodkendelse til det ansøgte projekt skal afvente, at der er udarbejdet en miljøkonsekvensvurdering for projektet og meddelt en § 25-tilladelse.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 9. april 2021 om miljøgodkendelse af [Virksomhed 1] beliggende [Adresse 1], 2930 Klampenborg og hjemviser sagen til fornyet behandling i Miljøstyrelsen.

- [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] Sagsnr. 22/00101 og 22/00103.
- [5] Dagældende bekendtgørelse nr. 2255 af 29. december 2020 om godkendelse af listevirksomhed, bilag 2, punkt J204: "Forlystelsesparker".
- [6] Miljøstyrelsens vejledning nr. 7/2006 om støj fra forlystelsesparker.
- [7] Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).
- [8] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014 om ændring af direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.
-

Lovområder:

Miljøbeskyttelsesloven