



Forenings klageberettigelse i henhold til miljøbeskyttelsesloven

Ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at miljøankenævnet ikke havde anset Danmarks Sportsfiskerforbund for klageberettiget i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 74 i en sag om udledning af spildevand til Lillebælt.

FOB nr. 80.501

Samtidig meddelt miljøministeriet, at jeg gik ud fra, at spørgsmålet om foreningers klageadgang i tilfælde som det foreliggende ville indgå i overvejelserne om en eventuel ændring af klagereglerne i miljøbeskyttelsesloven.

(J. nr. 1980-456-11).

Danmarks Sportsfiskerforbund klagede over, at miljøankenævnet ikke havde anset bl. a. Danmarks Sportsfiskerforbund for klageberettiget i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 74 i en sag om tilladelse til fortsat udledning af spildevand til Lillebælt fra virksomhederne A og B.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at Vejle amtsråd på nærmere angivne vilkår meddelte tilladelser til fortsat udledning af spildevand til Lillebælt fra virksomhederne A og B. Tilladelserne blev meddelt i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 4.

Danmarks Sportsfiskerforbund klagede i skrivelser af 27. juni og 13. august 1979 til miljøstyrelsen over amtsrådets afgørelser. Forbundet henviste bl. a. til, at mange af forbundets lokale foreninger både på Jyllands- og Fynssiden til Lillebæltregionen udsætter fisk i vådområdet, og at området er af stor betydning som rekreativt område for udøvelse af fiskeri, også bortset fra de fiskearter, som sportsfiskerne selv har bekostet. Forbundet gjorde i øvrigt gældende, at der i virksomhedernes spildevand er visse nærmere angivne stoffer, som efter forbundets opfattelse er årsag til en dårlig sundhedstilstand hos vådområdets fiskebestand.

Under hensyn til, at der bl. a. i dagspressen blev rejst tvivl om, hvorvidt Danmarks Sportsfiskerforbund var klageberettiget i de to sager, fremsatte advokat C på forbundets vegne i skrivelse af 2. oktober 1979 over for miljøstyrelsen en række synspunkter til støtte for, at forbundet måtte anses for at være klageberettiget i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 74, stk. 1, nr. 3 (jfr. om bestemmelsen nedenfor). Advokat C anførte bl. a. følgende:

»...

Forbundet repræsenterer i nærværende sag kreds 5 (Fynskredsen), der omfatter ca. 30 foreninger, hvis medlemmer fisker dels i fersk og dels i saltvand og som i øvrigt er delt op i specielle afdelinger eller foreninger for hver sit område.

Forbundet repræsenterer yderligere kreds 4 (området fra Vejle og til grænsen), og denne kreds har ca. 50 foreninger som medlemmer, der driver såvel fersk- som saltvandsfiskeri.

Begge kredse udsætter på grundlag af indsamlede midler laksefisk for et betydeligt beløb hvert år.

Udsætninger sker dels ved mundings udsætninger i vandløb, der munder ud i Lillebælt, dels direkte i bæltet og i Vejle Fjords udmunding, Båring Vig med flere steder. Forbundet er villig til på foranledning nærmere at dokumentere de pågældende udsætningssteder samt de beløb, der udsættes fisk for.

Da det på ferskvandsområdet er fastslået, at forbundet i kraft af sine fiskeudsætninger samt i kraft af sine fiskerettigheder administreret af de enkelte foreninger er klageberettigede i medfør af miljølovens § 74, er forbundet af den opfattelse, at denne klageadgang også må omfatte de kystnære områder, hvor nøjagtig den samme begrundelse gør sig gældende.

Til dokumentation for forbundets klageadgang for ferskvandsområdet, skal alene nævnes sagen »Silkeborg Papirfabrik A/S«, hvor forbundet mod Århus amts afgørelse blev anset for klageberettiget på grundlag af sin fiskeret i Tange Sø, der lå mere end 30 kilometer væk fra de omstridte arealer ved Silkeborg.

Da miljøloven ikke i henseende til klageadgangen foretager nogen sondring mellem de ferske og salte vande, må forbundet ud fra foranførte betragtninger anse det for givet, at forbundet har den fornødne retlige interesse til at påklage sagen. Forbundet er enig i, at det ikke er tilstrækkeligt alene at være en gruppe eller en forening, der repræsenterer interesser på miljøbeskyttelsesområdet, men da forbundet i nærværende sag repræsenterer en personkreds, hvis *individuelle* væsentlige interesser krænkes, må forbundet fastholde, at deres klageadgang ikke begrænses til ferskvandsområderne.

Det har i så henseende, efter forbundets opfattelse ingen betydning, at fiskeriet i saltvand er frit tilgængeligt for enhver, når det dog er en kendsgerning, at forbundet og dets medlemmer i henhold til godkendelse fra fiskeriministeriet på grundlag af godkendte udsætningsplaner investerede meget tid og mange penge i at ophjælpe fiskebestanden af laksefisk i Lillebæltområdet.

...«

Miljøstyrelsen meddelte herefter i skrivelse af 17. oktober 1979 Danmarks Sportsfiskerforbund, at styrelsen ikke kunne anerkende forbundet eller dets lokalforeninger som klageberettiget. Som begrundelse herfor anførte miljøstyrelsen bl. a. følgende:

»...

Miljøstyrelsen skal i denne anledning bemærke, at enhver, der må antages at have individuel, væsentlig interesse i en sags udfald, ifølge miljøbeskyttelseslovens § 74, stk. 1, kan påklage afgørelsen.

Som det er anført i bemærkningerne til forslaget til miljøbeskyttelsesloven, kan en forening som sådan kun betragtes som klageberettiget i forhold til en afgørelse i det omfang, foreningen kan siges at repræsentere en personkreds, hvis individuelle, væsentlige interesser direkte berøres af afgørelsen.

I det foreliggende tilfælde repræsenterer forbundet lokale foreninger, hvis medlemmer har en interesse i at kunne fiske i Lillebælt og i ferske vande, der løber ud i bæltet. Det er imidlertid miljøstyrelsens opfattelse, at denne interesse ikke har en sådan vægt eller er af en sådan karakter, at lovens betingelser for klageberettigelse kan anses for opfyldt, heller ikke, når det tages i betragtning, at foreningens medlemmer udsætter fisk i området.

Miljøstyrelsen har herved lagt vægt på, at der i den foreliggende sag - i modsætning til sager, hvor en spildevandsudledning sker til et ferskvandsområde -

ikke består særlige fiskerettigheder for lokalforeningerne eller disses medlemmer til den recipient, den påklagede udledningstilladelse vedrører.

...«

Miljøstyrelsen afviste derfor de klager, som Danmarks Sportsfiskerforbund havde indgivet over Vejle amtsråds afgørelser vedrørende spildevandsudledningen fra de to virksomheder.

Danmarks Sportsfiskerforbund klagede i skrivelse af 10 november 1979 til miljøankenævnet over miljøstyrelsens afgørelse. Danmarks Sportsfiskerforbund henviste til forbundets tidligere skrivelser til miljøstyrelsen. Forbundet anførte endvidere bl. a. følgende:

»...

Danmarks Sportsfiskerforbund kan under ingen omstændigheder acceptere miljøstyrelsens afgørelse, her også henset til det forhold, at miljøstyrelsen anerkender det forhold, at forbundets lokale foreninger i området udsætter fisk i recipienten. Det er forbundets opfattelse, at denne afgørelse ikke er i harmoni med miljølovens grundlæggende ide, og det ses heller ikke, at bemærkningerne til loven kan tolkes, som det er sket i miljøstyrelsen.

...

Forbundet må betragte miljøstyrelsens afgørelse som et ganske alvorligt tilbageslag for miljøbeskyttelsestanken i Danmark. Den konkrete sag viser netop, at forbundet pegede på nogle overordnede bestemmelser, som ellers ikke var indgået i sagen. Og det kan vel ikke være meningen, at decentraliseringen skal gå så vidt, at det bliver så godt som udelukket at få spildevandssager - her tænkes ikke på den selvfølgeligelige ret, som producenter af spildevand har - til saltvandsområdet prøvet for de centrale myndigheder. Her ikke mindst henset til de forhold, hvor der er overholdelse af internationale traktater inde i billedet.

Forbundet skal ikke undlade at gøre opmærksom på, at vi, før miljøloven trådte i kraft, kunne anke spildevandssager til de kystnære dele af søterritoriet til overlandvæsenskommissionerne - dog var der i disse forhold tale om økonomi, idet vi undertiden måtte indbetale ca. 20.000 kroner for at udløse anken: men *ankeadgangen* har aldrig været anfægtet.

Danmarks Sportsfiskerforbund er af den opfattelse, at disse sager ved Lillebælt er ganske normale klagesager, som forbundet og vore mange i området værende medlemsforeninger kan påstå: at man har »væsentlig individuelle interesser« i en hurtig løsning af.

Hvis det modsatte også skulle være miljøankenævnets opfattelse, vil konsekvensen selvfølgelig være det forhold, at Danmark har en miljølov, hvis rekursregler kun omfatter ferskvandsområdet. Forbundet skal her gøre den bemærkning, at flere af de fiskearter - som vore medlemmer bekoster udsætnin- g af - ikke skelner mellem fersk og salt vand.

Forbundet kan med en vis vægt henvise til, at man som sådan ikke i de ca. fem år, miljøloven har været i kraft, har overbelastet klageadgangen.

Men forbundet skal yderligere anføre: at man i ganske mange forhold har fået indflydelse på spildevandssager til søterritoriet i det kommunale regi.

Med den konkrete afgørelse fra miljøstyrelsen vil det ikke længere være muligt for Danmarks Sportsfiskerforbund med vægt at interessere sig for vore kystnære dele af søterritoriet; idet man fremover i det kommunale regi jo her efter kan afvise fiskeriinteresserne som uvedkommende allerede i de indledende faser.

Det er tænkeligt, at et synspunkt kunne være, at de erhvervsmæssige fiskeri-interesser ene kan påklage spildevandsafgørelser til søterritoriet. Forbundet finder dog ikke et sådan eventuelt synspunkt for tilfredsstillende. Man kan her tænke sig det forhold, at overordnede økonomiske synspunkter komme ind i billedet fx hensynet til fiskenes kvalitet - og den offentlige debat.

...«

I anledning af forbundets klage fastholdt miljøstyrelsen i en udtalelse til miljøankenævnet de synspunkter, som styrelsen tidligere havde gjort gældende i sagen til forbundet.

Miljøankenævnet meddelte herefter i skrivelse af 24. marts 1980 Danmarks Sportsfiskerforbund, at nævnet ikke kunne anse forbundet som klageberettiget i sagerne om spildevandsudledningen til Lillebælt fra de to virksomheder. (Miljøankenævnet tog samtidig stilling til en klage fra Danmarks Naturfredningsforening vedrørende denne forenings klageberettigelse i de nævnte sager, og miljøankenævnet fandt - ligesom miljøstyrelsen tidligere havde fundet - heller ikke, at denne forening kunne anses for at være klageberettiget i de to sager).

Miljøankenævnet anførte bl. a. følgende i afgørelsen:

»...

Miljøankenævnet finde ved afgrænsningen af den kreds af personer m. fl., som i henhold til miljøbeskyttelsesloven har klageadgang på grund af en individuel, væsentlig interesse, at måtte lægge vægt på, at man ved udformningen af miljøbeskyttelsesloven har søgt i videst muligt omfang at pålægge forskellige myndigheder - kommuner og amtskommuner - at varetage de interesser, som befolkningen i almindelighed har i, at forureningen holdes nede på et rimeligt niveau. Derfor er det naturligt, at man i lovens § 74 først udtrykkeligt som klageberettiget nævner den, til hvem afgørelsen er rettet. Ifølge bemærkningerne til miljøbeskyttelsesloven har man videre indsat embedslægen med den begrundelse, at denne har et særligt ansvar for sundhedsforholdene i sin embedslægekreds.

Det er naturligt, at man ikke er blevet stående ved denne begrænsede kreds af klageberettigede, idet man ikke har villet afskære andre med en individuel, væsentlig interesse i en afgørelse fra at kunne tage initiativ til at få afgørelsen prøvet ved en klageinstans. Her kan det antages, at man i første række har haft de personer m. v. for øje, som på grund af bolig eller arbejdsplads i nærheden af den nye virksomhed indgår i et slags partsforhold i vedkommende sag, typisk derved, at de direkte rammes eller frygter sig ramt på deres ejendom eller personligt af forurening fra den virksomhed m. v., til hvem afgørelsen er rettet.

I nævnets hidtidige praksis angående klageberettigelse i henhold til miljøbeskyttelsesloven har man lagt til grund, at den, der påklager en af miljøstyrelsen truffet afgørelse under påberåbelse af, at han har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald, må være en person, eventuelt en personkreds, der har en forholdsvis snæver »geografisk« tilknytning til den virksomhed eller anden muligt forurenende aktivitet, hvorover der klages.

...

Miljøankenævnet finder ikke at burde bestride, at såvel Danmarks Naturfredningsforening som Danmarks Sportsfiskerforbund har en ideel, antagelig ikke uvæsentlig interesse i sager, der angår mulig forurening af alle havområder, der berører danske kyststrækninger. Denne kvalifikation er imidlertid ikke tilagt klageberettigelse efter miljøbeskyttelseslovens § 74. Tværtimod fremgår

det af bemærkningerne til nævnte paragraf, at foreninger, der varetager initiativtagende eller opinionsdannende interesser, ikke har klageadgang i konkrete sager.

At antage, at foreninger som Danmarks Naturfredningsforening og Danmarks Sportsfiskerforbund skulle kunne accepteres som »fødte« mandatarer for en mere eller mindre klart påviselig personkreds og dermed kunne hævde en »individuel, væsentlig interesse« i den foreliggende sags udfald, går efter nævnets opfattelse ud over grænserne for en forsvarlig lovfortolkning.

Nævnet finder i øvrigt anledning til at fremhæve, at der er fri adgang for alle til at rette henvendelse til vedkommende myndighed over forhold, som man finder kritisable i forureningsmæssig henseende. Manglende klageberettigelse indebærer således alene, at den pågældende ikke kan stille krav om afgørelsens efterprøvelse i klageinstansen, men udelukker ikke, at synspunkter gøres gældende i klageinstansen, hvis sagen af en klageberettiget indbringes for denne.

Miljøankenævnet har herefter ikke fundet grundlag for at ændre sin hidtidige praksis og kan derfor tiltræde miljøstyrelsens afgørelse i skrivelserne af 17. oktober 1979 til henholdsvis Danmarks Naturfredningsforening og Danmarks Sportsfiskerforbund.

...«

I forbundets klage til mig over miljøankenævnets afgørelse fastholdt forbundet, at forbundet måtte være klageberettiget i de foreliggende sager, da forbundet måtte anses for at have en individuel væsentlig interesse i sagens udfald. Forbundet fremsatte en række bemærkninger til det, der var anført i miljøankenævnets afgørelse. Til støtte for sin opfattelse gjorde forbundet følgende gældende:

Forbundet fandt ikke, at der ved fastlæggelsen af, hvilken personkreds m. v. der havde en væsentlig, individuel interesse i sagens udfald«, kunne lægges større vægt på den klageadgang, der tilkommer offentlige myndigheder, herunder embedslægerne, til varetagelse af almene interesser. Forbundet henviste i denne forbindelse bl. a. til følgende:

»... skal det, i denne sammenhæng påpeges, at embedslægeinstitutionen kun meget sjældent anvender sin klageadgang. I de forløbne 5 år er der således kun indgivet 3-4 klager fra embedslægerne. Det kan derfor *ikke påstås, at det er en acceptabel løsning af miljøforbrugernes interesse i klagesystemets anvendelse*. Heller ikke den parallelle kommunale klageadgang anvendes i fornødent omfang. I perioden 1. januar 1975 - 1. juli 1977 var kun 2 pct. af de klager miljøstyrelsen modtog i henhold til § 74 indgivet af offentlige myndigheder (jfr. Ellen Margrethe Basse i Juristen & Økonomen 1979, s. 495). Fredningsplanudvalgene og byudviklingsudvalgene er siden miljølovens ikrafttræden blevet nedlagt, og den varetagelse af den almene interesse, som særligt var sikret gennem fredningsplanudvalgene, er derfor bortfaldet. En omstændighed som miljøankenævnet ikke er blind for, men som åbenbart kun accepteres som begrundelse for en liberal praksis efter by- og landzoneloven.

...«

Forbundet bestred (under henvisning til det, der er citeret fra miljøankenævnets afgørelse ovenfor), at der ved fastlæggelsen af klageberettigelsen i sager om udledning af spildevand til havet kunne lægges vægt på den »geografiske« tilknytning. Forbundet henviste herved til, at ingen i sådanne tilfælde »bliver direkte berørt i kraft af sin bopæl eller arbejdsplads«, hvorimod forbundets mange foreninger havde udsat laksefisk, som beskadiges af forureningen, og at foreningerne derfor - som erhvervsfiskerne - berørtes af udled-

ningstilladelser. Forbundet henviste endvidere til, at miljømyndighederne da også tidligere havde erkendt, at den »geografiske« tilknytning ikke altid kunne være afgørende, og omtalte nærmere en afgørelse vedrørende luftforurening, der var truffet af miljøstyrelsen.

Forbundet gjorde endvidere gældende, at manglende anerkendelse af forbundets klageret i henhold til miljøbeskyttelsesloven harmonerede dårligt dels med den status, der tilkommer foreningen efter saltvandsfiskeriloven (bl. a. efter §§ 19, stk. 5, 23 og 26) og ferskvandsfiskeriloven (bl. a. §§ 20, stk. 3, 28, stk. 5, 36, stk. 2, og 65), dels med det, der er anført om klageberettigelse i udvalgsbetænkningen til lovforslaget om beskyttelse af havmiljøet (der indeholder en til miljøbeskyttelseslovens § 74, stk. 1, svarende bestemmelse jfr. nærmere nedenfor). Forbundet henviste i denne forbindelse yderligere til, at Danmarks Sportsfiskerforbund før miljøbeskyttelseslovens vedtagelse havde klageadgang til landvæsenskommissioner og overlandvæsenskommissioner, og at det i forarbejderne til miljøbeskyttelsesloven klart er angivet, »at man ikke ved loven ville ændre på retsstillingen til skade for miljøforbrugerne«.

Forbundet anførte endelig sammenfattende følgende:

»Som en konsekvens af denne afgørelse er der i realiteten ingen klageberettiget vedrørende denne alvorlige spildevandsudledning, *da* embedslægen i praksis aldrig klager, *da* kommunalbestyrelsen ej heller bruger deres klageadgang og *da* erhvervfiskerne p. g. a. deres økonomiske interesse (fiskenes kvalitet) vil undlade at påklage. Amtskommunerne kan derfor undlade at følge de centrale myndigheders og EF-regler - uden at *de centrale myndigheder får lejlighed til at efterprøve afgørelserne.*

Om den uensartede fortolkning af begrebet »individuel, væsentlig interesse« inden for miljølovene kan henvises til ankechef i miljøankenævnet Johan Gardes artikel i »Juristen & Økonomen« 1978, s. 489, og lektor i offentlig ret Ellen Margrethe Basses artikel i samme skrift, 1979, s. 485. Siden disse artiklers udarbejdelse har vi fået en ny § 45 i naturfredningsloven. I bemærkningerne til bestemmelsen kan man læse, at lokale foreninger, hvis medlemmer dyrker særlige fritidsinteresser knyttet til de ferske vande m.v. f. eks. lystfiskere, jægere, fugleinteresserede, sejl- og rosportsfolk m. v. må antages at være klageberettiget efter kriteriet »væsentlig, individuel interesse«, hvis der er tale om afgørelser, der på væsentlig måde vil gribe ind i fritidsinteresserne. Derudover er forbundet efter naturfredningsloven tillagt en høringsret (miljøministeriets cirkulære nr. 222 af 1. december 1978 p. 6.3.), når det drejer sig om fysiske indgreb i vådområder.«

For så vidt jeg måtte være enig med miljøankenævnet i, at forbundet ikke kunne anses for klageberettiget i en sag som den foreliggende efter bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 74, stk. 1, nr. 3, bad forbundet mig - under henvisning til bestemmelsen i ombudsmandslovens § 11 - om at tage initiativ til, at bestemmelsen ændres.

I en udtalelse af 12. juni 1980 i anledning af forbundets klage til mig fastholdt miljøstyrelsen sin afgørelse. Miljøstyrelsen anførte endvidere følgende:

»...

Danmarks Sportsfiskerforbund har i sin henvendelse til ombudsmanden bl. a. peget på, at forbundets mange foreninger har udsat fisk i område, som beskadiges af forureningen.

Hertil kan miljøstyrelsen bemærke, at hverken udsætninger direkte i den omhandlede recipient eller udsætninger i overensstemmelse med de af fiskeriministeriet - i henhold til ferskvandsfiskerilovgivningens bestemmelser - godkendte udsætningsplaner i vandløb, der munder ud i det pågældende område,

efter styrelsens opfattelse i sig selv vil kunne begrunde klageberettigelse efter miljøbeskyttelseslovens § 74, stk. 1, i forhold til de af amtsrådet trufne spildevandsudledningstilladelser, uanset at der hertil anvendes betydelige økonomiske midler.

Miljøstyrelsen finder herved fortsat at måtte lægge vægt på, at der i den foreliggende situation ikke består særlige fiskerirettigheder for lokalforeningerne eller disses medlemmer i den recipient, den påklagede udledningstilladelse vedrører, ligesom styrelsen ikke finder, at fiskeudsætningernes formål og karakter medfører, at lystfiskernes interesser berøres på en sådan måde, at miljøbeskyttelseslovens betingelser for klageberettigelse kan anses for opfyldt i den foreliggende sag.

...«

Miljøankenævnet meddelte i sin udtalelse af 18. juni 1980 til mig, at miljøstyrelsens udtalelse ikke gav nævnet anledning til bemærkninger, og at miljøankenævnet i øvrigt for sit vedkommende kunne henholde sig til nævnets afgørelse af 24. marts 1980.

I Danmarks Sportsfiskerforbunds bemærkninger til myndighedernes udtalelser anførte forbundet bl. a. følgende:

»...

Danmarks Sportsfiskerforbund står uforstående over for miljøstyrelsens bemærkninger om: »at der ikke i den foreliggende situation består særlige fiskerirettigheder for lokalforeningerne eller disses medlemmer i den recipient, den pågældende udledningstilladelse vedrører ...«

Forbundet skal hertil bemærke, at der for danske statsborgere er åbnet adgang for fiskeri på dansk fiskeriterritorium. Dette fremgår klart efter lov nr. 195 af 26. maj 1965 (saltvandsfiskeriloven) § 1, stk. 4.

Der kan således ikke erhverves »særlige fiskerirettigheder« på søterritoriet, og Danmarks Sportsfiskerforbund må derfor afvise miljøstyrelsens bemærkninger herom som ikke relevante i den foreliggende sag.

Danmarks Sportsfiskerforbund skal gøre ombudsmanden opmærksom på bemærkningerne til miljølovens § 74. Her fremgår det bl. a., at en sportsfiskerforening kan klage over en afgørelse vedrørende forurening til en recipient, som foreningens medlemmer har interesse i. Lovgiverne taler i bemærkningerne til paragraffen intet om en særlig fiskeret.

...

Det er forbundets opfattelse, at de betydelige økonomiske midler, der anvendes på udsætning af fisk i området, mere end opvejer og begrundet klageberettigelse i henhold til miljølovens § 74, stk. 1.

...«

Danmarks Sportsfiskerforbund fremsendte til min orientering yderligere sagsakter vedrørende flere nyere sager, der berørte spørgsmålet om forbundets klageberettigelse i spildevandssager.

Danmarks Sportsfiskerforbund sendte mig endvidere et eksemplar af forbundets love.

Af disse fremgik bl. a. følgende om forbundets sammensætning og formål:

»*Forbundets sammensætning.*

§ 2.

Stk. 1. Forbundet er en sammenslutning af danske sports- og lystfiskerforeninger, der driver fiskeri i ferskvand og/eller salt- og brakvand.

Stk. 2. Enkeltpersoner kan optages som direkte medlemmer overensstemmende med de herom gældende vedtægter. På tilsvarende måde kan juridiske personer - herunder kommuner, institutioner og selskaber m. v. - optages som direkte medlemmer af forbundet.

Stk. 3. Forbundet kan ikke optage sammenslutninger af sports- og lystfiskerforeninger, ligesom foreninger under forbundet ikke kan optage andre foreninger eller sammenslutninger.

...

Formål:

§ 5.

Stk. 1. Forbundets formål er at varetage fiskesportens interesser ved bl. a.:

- a) i fællesinteresse, i samarbejde med de i sagen direkte interesserede foreninger at repræsentere disse over for myndigheder, andre institutioner og udlandet,
- b) at arbejde for bevarelse og afhjælpning af bestanden i vore ferske, salte og brakke vande,
- c) gennem oplysende virksomhed at arbejde for udbredelse af almindelig sportsfiskerkultur og
- d) at arbejde for udvikling af almindelige sportsfiskerfærdigheder,
- e) at arbejde for beskyttelse og bevarelse af natur og miljø ved de danske vådområder.

...«

I en skrivelse til Danmarks Sportsfiskerforbund udtalte jeg herefter følgende:

»1. Følgende bestemmelser m. v. har betydning ved bedømmelsen af forbundets klage:

a. Miljøbeskyttelsesloven.

I § 74 i lov nr. 372 af 13. juni 1973 om miljøbeskyttelse med senere ændringer er nærmere angivet, hvem der (til miljøstyrelsen, jfr. § 70) kan påklage kommunale afgørelser, truffet i henhold til miljøbeskyttelsesloven.

Miljøbeskyttelseslovens § 74 har følgende indhold:

»Kommunalbestyrelsens, amtsrådets og hovedstadsrådets afgørelse kan påklages af:

1) den, til hvem afgørelsen er rettet,

- 2) vedkommende embedslæge og
- 3) enhver, der må antages at have en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald.

Stk. 2. Hovedstadsrådet eller amtsrådet kan påklage kommunalbestyrelsens afgørelser. Kommunalbestyrelsen kan påklage amtsrådets afgørelser. Kommunalbestyrelsen eller amtsrådet kan påklage hovedstadsrådets afgørelser.

...«

Klageadgang til miljøankenævnet er i lovens § 80, stk. 1, fastlagt på tilsvarende måde, dog at der ikke tilkommer embedslægen nogen klageret.

Mens bestemmelsen i § 74, stk. 1, nr. 1 og 2, præcist angiver, hvem der er klageberettiget, har bestemmelsens stk. 1, nr. 3, karakter af en opsamlingsbestemmelse, der gengiver det generelle kriterium i forvaltningsretten for, hvem der er klageberettiget, når lovgivningen ikke indeholder nærmere regler herom, jfr. herved Poul Andersen, Dansk forvaltningsret, 5. udgave 1965, s. 532, og Forvaltningsret, Almindelige emner (1979), s. 196 ff., med yderligere henvisninger.

Om baggrunden for at optage en udtrykkelig bestemmelse herom i miljøbeskyttelsesloven og om forståelsen heraf, navnlig vedrørende foreningers klageberettigelse, er der i bemærkningerne til lovforslagets tilsvarende bestemmelse anført følgende (jfr. Folketingstidende 1972-73, tillæg A, spalte 4013-4015):

»Det er ikke normalt, at det i love eller administrative forskrifter fastsættes, hvem der er klageberettiget. På dette område, hvor beslutningerne kan være meget indgribende og have dybtgående konsekvenser, forekommer det imidlertid nødvendigt at gå nærmere ind på, hvem der kan rejse en egentlig klagesag. Sådanne sager vil have en vis retstvigtigheds karakter og vil ofte minde om et partsforhold, jfr. navnlig bestemmelsen i § 72 og bemærkningerne hertil.

Klageberettiget vil i alle tilfælde den person være, til hvem afgørelsen umiddelbart er rettet. Derimod er det vanskeligt at afgrænse den kreds af personer, der herudover bør være klageberettiget. Som kriterium er det foreslået i stk. 1, nr. 3, at vedkommende klager skal have en *individuel, væsentlig interesse* i sagens udfald. Udtryksmåden er i overensstemmelse med gængs forvaltningsretlig teori. Anvendelsen af denne retningslinje kan imidlertid medføre, at det umiddelbart kan forekomme tvivlsomt, hvorvidt foreninger eller grupper, der repræsenterer interesser på miljøbeskyttelsesens område, f. eks. naturbeskyttelses- eller sportsfiskerinteres-

ser, kan indbringe en sag for klagemyndigheden som normal klagesag. Afgørende i så henseende må være, hvorvidt den pågældende forening kan siges at *repræsentere* en personkreds, hvis individuelle, væsentlige interesser direkte berøres af beslutningen. Således må f. eks. en grund-ejerforening kunne klage over en godkendelse til oprettelse af en losse-plads i nærheden af foreningens område, når pladsen kan tænkes at medføre ulemper for medlemmerne, og en sportsfiskerforening må kunne klage over en afgørelse vedrørende forurening af et vandløb, som foreningens medlemmer har interesse i. Repræsenterer foreningen derimod ikke en sådan kreds, eller har den personkreds, foreningen repræsente-rer, ingen direkte tilknytning til det omhandlede forhold, f. eks. fordi foreningen i højere grad varetager en initiativtagende og opiniondannende interesse, vil det næppe være rigtigt, at en sådan forening har klagead-gang, ligesom den besluttende myndighed ikke på eget initiativ skal give foreningen underretning om trufne beslutninger, jfr. bemærkningerne til § 65. Der vil dog efter bestemmelsen i § 70, stk. 3, være mulighed for, at ministeren - eventuelt efter henvendelse fra en sådan forening - kan tage en af de lokale myndigheder truffet beslutning op til nærmere undersø-gelse og afgørelse.

Det fremhæves udtrykkeligt, at en juridisk person, f. eks. et aktieselskab eller en selvejende institution, kan klage under samme betingelser som gælder for enkeltpersoner.

En klageberettiget person vil naturligvis kunne vælge at lade en anden klage på sine vegne, f. eks. en advokat eller en forening (branchefor-ening, landboforening, naturfredningsforening eller NOAH). Det må da blot stå klart, at der foreligger et fuldmagtsforhold, og at den egentlige klageberettigede er den person, som er omfattet af § 74, stk. 1.

...«

Lignende synspunkter er endvidere anført i miljøministeriets cirkulære nr. 107 af 15. maj 1974, pkt. 9.

Jeg skal i den forbindelse bemærke, at det oprindelige lovforslag om mil-jøbeskyttelse, der blev fremsat den 18. maj 1972, og som ikke indeholdt reglerne i bl. a. kapitel 4 om beskyttelse af overfladevand, i § 56 havde en tilsvarende bestemmelse som i den gældende miljølovs § 74, stk. 1, nr. 3. I bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslagets § 56, der dog i stedet for begrebet individuel væsentlig interesse anvendte udtrykket »berettiget og væsentlig interesse i sagens udfald«, er der anført de samme synspunkter vedrørende afgrænsningen af klageberettigede som i bemærkningerne til den gældende lovs § 74, stk. 1, nr. 3.

Efter det oplyste rettede Danmarks Sportsfiskerforbund henvendelse til folketingets miljøudvalg under behandlingen af det forslag til lov om miljøbeskyttelse, der senere blev gennemført, og foreslog bestemmelsen i § 74 ændret, således at også foreninger med principielle og almene interesser fik klageret. Forslaget blev imidlertid ikke gennemført, jfr. herved J. Garde i Juristen 1978, s. 497.

Spørgsmålet om rækkevidden af bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 74, stk. 1, nr. 3, har i folketingssamlingen 1979-80 været genstand for et spørgsmål til miljøministeren i henhold til folketingets forretningsorden, § 20 (spørgsmål nr. 1096 af folketingsmedlem Niels Mølgaard).

Spørgsmålet havde følgende ordlyd:

»Vil ministeren - eventuelt ved forslag til ændring i miljøloven - sikre, at almeninteresser kan varetages ved anke i miljøsager, også fra almennyttige organisationer som Danmarks Naturfredningsforening og Danmarks Sportsfiskerforbund?«

I besvarelsen af spørgsmålet (af 29. juli 1980) anførte ministeren bl. a. følgende:

»...

Med hensyn til foreningers klageberettigelse fremgår det af bemærkningerne til forslaget til lov om miljøbeskyttelse, at foreninger er klageberettiget, hvis de repræsenterer en personkreds, hvis individuelle, væsentlige interesser direkte berøres af beslutningen. Er dette ikke tilfældet, f. eks. fordi foreningen i højere grad varetager initiativtagende og opiniøndannende interesser, er det - ligeledes i overensstemmelse med lovens forarbejder - i praksis antaget, at foreninger ikke har klageadgang.

Således er i praksis f. eks. Danmarks Naturfredningsforening blevet afvist som klageberettiget, og Danmarks Sportsfiskerforbund er kun blevet anerkendt i tilfælde, hvor forbundets lokalafdelinger havde konkrete fiskerettigheder i det vandløb, sagen vedrørte.

Der har - som det er spørgeren bekendt - været rejst kritik af denne praksis, og det må nok erkendes, at afgrænsningen af kredsen af klageberettigede i miljøsager undertiden kan være vanskelig.

Navnlig viser problemerne sig i sager, hvor miljøgenerne er mindre håndgribelige, end hvor der er tale om støj og lugtgener, og hvor det derfor er vanskeligt at gøre gældende, at bestemte personer er berørt af generne og dermed berettiget til at klage. Men netop de mere »usynlige« former for forurening kan der være særlig opmærksom

på. Det kan være uheldigt, hvis det lokale skøn i disse sager ikke kan bringes op for en højere instans.

Når man overvejer, hvem der bør have adgang til at indbringe en konkret afgørelse for højere administrativ myndighed til efterprøvelse, må man imidlertid tillige være opmærksom på de konsekvenser, dette kan få for effektiviseringen af beslutninger i miljøsager generelt set.

Jeg mener derfor, at der må arbejdes henimod en ankeordning, der på den ene side giver f. eks. Danmarks Naturfredningsforening og andre folkelige bevægelser mulighed for at anke de centrale miljøafgørelser, men på den anden side giver sikkerhed for, at erhvervslivet ikke bremses af en unødigt langvarig og kompliceret sagsbehandling.

Jeg vil arbejde for, at der opnås en balance mellem disse to synspunkter ved revisionen af miljøbeskyttelsesloven.«

I forbindelse med behandlingen af et forslag til lov om ændring af miljøbeskyttelsesloven (udskydelse af revisionsfristen i lovens § 96) i folketingsåret 1980-81 blev der af medlemmer af socialistisk folkeparti stillet forslag om at ændre (bl. a.) bestemmelsen i lovens § 80, stk. 1, om klageadgangen til miljøankenævnet. Efter forslaget skulle klageret tillægges »foreninger og grupper, såfremt deres medlemskreds berøres væsentligt af beslutningen«.

Forslaget er ikke blevet vedtaget, jfr. nu lov nr. 108 af 11. marts 1981. I den betænkning, som blev afgivet af folketingets miljø- og planlægningsudvalg om lovforslaget, anførte et mindretal (socialdemokratiets og det radikale venstres medlemmer af udvalget) inden for flertallet, der indstillede miljøministerens lovforslag vedtaget uændret, bl. a. følgende:

»Da ændringer på de nævnte områder må ses i sammenhæng med den samlede revision af miljøbeskyttelsesloven, som med nærværende lovforslag udskydes til folketingsåret 1981-82, finder mindretallet det ikke hensigtsmæssigt at foretage en isoleret ændring af bestemmelserne i miljøankenævnets sammensætning eller kredsen af klageberettigede, således som det er foreslået af socialistisk folkepartis medlemmer af udvalget.«

b. Andre lovbestemmelser.

Som det bl. a. fremgår af sagsfremstillingen ovenfor, er kriteriet »individuel, væsentlig interesse i sagens udfald« som betingelse for klageadgang også blevet anvendt i andre lovbestemmelser inden for miljørettens område i de senere år. Til illustration heraf kan nævnes lov nr. 237 af 8. juni 1977 om råstoffer, § 12, lov nr. 314 af 18. juni 1969 om naturfredning

med senere ændringer (nu lovbekendtgørelse nr. 435 af 1. september 1978), § 45, stk. 1 (som affattet ved lov nr. 219 af 24. maj 1978), lov nr. 315 af 18. juni 1969 om by- og landzoner med senere ændringer (nu lovbekendtgørelse nr. 98 af 12. februar 1981), § 11, stk. 1, (som affattet ved lov nr. 220 af 24. maj 1978), lov nr. 299 af 8. juni 1978 om vandforsyning, § 80, samt lov nr. 130 af 9. april 1980 om beskyttelse af havmiljøet, § 54, stk. 1, nr. 2.

Spørgsmålet om, hvorvidt, eventuelt under hvilke betingelser, foreninger som Danmarks Sportsfiskerforbund og/eller dets lokalforeninger kan anses for klageberettigede, vil derfor på tilsvarende måde som i relation til miljøbeskyttelsesloven kunne opstå i relation til de nævnte love.

Efter min opfattelse vil den afgrænsning af rækkevidden af det nævnte almindelige kriterium for klageberettigelse, som foretages i relation til de pågældende lovbestemmelser, vel kunne tillægges en vis vejledende betydning for fastlæggelsen af klageadgangens udstrækning efter miljøbeskyttelsesloven. Jeg finder dog samtidig at burde understrege, at kredsen af klageberettigede efter de enkelte regelsæt må fastlægges med udgangspunkt i de almindelige hensyn, som den pågældende lov tilsigter at varetage, samt under hensyntagen til, i hvilket omfang de almene interesser, der ligger til grund for loven, kan varetages/bliver varetaget af andre klageberettigede. Klageadgangens udstrækning vil derfor kunne variere inden for de enkelte lovgivningsområder, jfr. herved Johan Garde i Juristen 1978, s. 489 ff, og Ellen Margrethe Basse i Juristen 1979, s. 485 ff.

Spørgsmålet om specielt foreningers klageberettigelse har i et vist omfang været berørt i forarbejderne til de ovenfor nævnte lovbestemmelser. Jeg skal til illustration heraf nævne følgende:

I bemærkningerne til § 12 i råstofloven er således anført følgende (jfr. Folketingstidende 1976-77, tillæg a, spalte 2549-2550):

»...

Ved anvendelsen af kriteriet individuel, væsentlig interesse kan det i det konkrete tilfælde forekomme tvivlsomt, hvorvidt foreninger, der repræsenterer interesser i området, f. eks. naturbeskyttelsesinteresser, kan indbringe en sag for klagemyndigheden som klagesag. Afgørende herfor vil som ved miljøbeskyttelsesloven være, hvorvidt den pågældende forening kan siges at repræsentere en personkreds, hvis individuelle, væsentlige interesser direkte berøres af beslutningen. En grundejerforening, der direkte bliver berørt af råstofindvindingen, eller en lokal forening, der har interesse i eksempelvis naturfredning, vil således kunne klage over

en tilladt indvinding. Repræsenterer foreningen derimod ikke en lokal personkreds, eller har den personkreds, foreningen repræsenterer, ingen direkte tilknytning til det omhandlede forhold, vil den næppe have en sådan klageadgang.

Det skal fremhæves, at en juridisk person, som f. eks. et aktieselskab eller en selvejende institution, kan klage under samme betingelser som enkeltpersoner.

En klageberettiget person kan endvidere bemyndige en person til at klage på sine vegne, f. eks. en advokat eller en forening. Det må imidlertid være klart, at der foreligger et fuldmagtsforhold, og at den egentligt klageberettigede er en person, der er omfattet af § 12, stk. 1.

...«

I bemærkningerne til bestemmelsen i naturfredningslovens § 45 er bl. a. anført følgende (jfr. Folketingstidende 1977-78, tillæg A, spalte 2638-2639):

»...

Det foreslås i § 45, stk. 1, 2. pkt., at udvide kredsen af klageberettigede til tillige at omfatte enhver, der har retlig interesse i udfaldet af en afgørelse efter den foreslåede § 43, stk. 1, 1. pkt. og stk. 2. Bestemmelserne er udformet efter principperne i bestemmelserne om klage i miljøministeriets øvrige nyere lovgivning. I det fremlagte forslag til ændring af by- og landzoneloven som følge af ændringen af naturfredningsloven foreslås en tilsvarende regel om klage over zonalovsafgørelser.

Reglen om, at enhver, der har en væsentlig, individuel interesse i sagens udfald, kan klage, giver en hensigtsmæssig afgrænsning af dem, der er berettiget til at klage. Det forekommer især rimeligt, at en lokal forening, hvis medlemskreds dyrker særlige fritidsinteresser knyttet til vore ferske vande og andre vådområder, f. eks. lystfiskere, jægere, fugleinteresserede, sejl- og rosportsfolk m. v., har mulighed for at påklage en afgørelse, der på væsentlig måde griber ind i fritidsaktiviteterne.

Den nye klagebestemmelse gør det vanskeligt på forhånd i de enkelte tilfælde at afgrænse, hvem der kan klage. Forslaget i § 45, stk. 2, skal ses i forbindelse hermed. Bemyndigelsen til at fastsætte nærmere regler for offentliggørelsen agtes benyttet til at udforme regler, som på den ene side giver eventuelle klagere adgang til i praksis at følge med i de afgørelser, der træffes efter den foreslåede nye § 43. Men reglerne må på den anden side ikke pålægge den administrative myndighed for store

administrative byrder, hvorfor det er bestemt, at miljøministeren kan bestemme, at offentliggørelse i nærmere angivne tilfælde ikke skal finde sted.

...«

Som begrundelse for at ændre klagereglerne i by- og landzoneloven henvises i bemærkningerne til lovforslaget til den samtidigt foreslåede ændring af naturfredningsloven, jfr. Folketingstidende 1977-78, tillæg A, spalte 2742:

»...

Man finder, at der også i forhold til disse afgørelser er behov for en bredere kreds af ankeberettigede på tilsvarende måde som i øvrigt i miljøministeriets nyere lovgivning. Det er derfor foreslået, at der i lighed med f. eks. miljøbeskyttelseslovens og råstoflovens regler, i relation til disse afgørelser tillægges enhver med væsentlig, individuel interesse i sagens afgørelse en klageadgang. En sådan udvidelse af den klageberettigedes kreds finder man naturlig på baggrund af de væsentlige ændringer og betydelige konsekvenser, som tilladelse til bebyggelse eller anlæg i det åbne land kan give anledning til.

...«

Om kriteriet »væsentlig, individuel interesse« anføres videre i bemærkningerne, jfr. a.st. spalte 2744:

»...

I lighed med den tilsvarende bestemmelse i råstofloven åbner bestemmelsen mulighed for, at en lokal forening, i hvis formål indgår f. eks. varetagelsen af naturfrednings- eller rekreative interesser, kan klage. Foreningens interesse i en sag, som den ønsker at påklage, må motiveres af væsentlige hensyn til foreningens formål, og foreningen må være i stand til at begrunde klagen med baggrund i hensynet til varetagelsen af foreningens interesser i den pågældende sag.

...«

I forslaget til lov om beskyttelse af havmiljøet er der i bemærkningerne til bestemmelsen i § 54 bl. a. anført følgende (jfr. lovforslag nr. 79, Folketingstidende 1979-80 (2. samling), blad nr. 148, s. 49):

»...

I stk. 1 afgrænses kredsen af klageberettigede. Bestemmelsen er udformet i overensstemmelse med nyere lovgivning på miljøministeriets område.

...«

I miljø- og planlægningsudvalgets betænkning af 29. februar 1980 om lovforslaget er med hensyn til fortolkning af den nævnte bestemmelse bl. a. anført følgende (jfr. lov nr. 79, Folketingstidende 1979-80 (2. samling), blad nr. 458, s. 1):

»...

For så vidt angår spørgsmålet om at præcisere rækkevidden af ordet »individuel«, jfr. lovforslagets § 54, stk. 1, nr. 2, har miljøministeren over for udvalget udtalt, at selv om en afgørelse kan have interesse for den helt ubestemte kreds af personer, der - direkte eller indirekte - måtte føle sig berørt af f. eks. en dumpningstilladelse, vil det næppe være muligt eller administrerbart at give en sådan ubestemt kreds adgang til at klage over afgørelsen.

Afgørelser i medfør af havmiljøforslaget, der kan indebære dispositioner på det åbne hav - ofte fjernt fra kysten - kan berøre en større og ubestemt personkreds, som i almindelighed ikke vil have mulighed for at påklage afgørelsen.

Det vil derfor være rimeligt foruden erhvervsfiskeinteresser tillige at anerkende foreninger og grupper som klageberettigede, hvis medlemskredsen berøres væsentligt af beslutningen.

Et flertal (udvalget med undtagelse af venstres og det konservative folkepartis medlemmer af udvalget) kan tilslutte sig dette.

...«

2. Ved bedømmelsen af den foreliggende sag synes spørgsmålet om Danmarks Sportsfiskerforbunds adgang til at påklage Vejle amtsråds afgørelser ... om tilladelse til fortsat udledning af spildevand til Lillebælt for virksomhederne (A) og (B) at kunne overvejes ud fra 2 principielt forskellige synspunkter:

1) Må Danmarks Sportsfiskerforbund anses for berettiget til *på egne vegne* at klage over afgørelserne, dvs. spørgsmålet om, hvorvidt der tilkommer forbundet en selvstændig klageberettigelse.

2) Kan Danmarks Sportsfiskerforbund anses for klageberettiget som mandatar for en række lokale sportsfiskerforeninger, dvs. spørgsmålet om, hvorvidt disse lokalforeninger må anerkendes som klageberettigede, samt om, hvorvidt forbundet kan udøve klageretten på foreningernes vegne.

(Jeg bemærker i denne forbindelse, at der ikke efter de foreliggende oplysninger i sagen er rejst spørgsmål om, hvorvidt Danmarks Sportsfiskerforbund i det foreliggende tilfælde handler på klageberettigede *enkeltpersoners vegne*, og jeg bortser derfor i det følgende fra denne mulighed).

Jeg forstår, at det er Danmarks Sportsfiskerforbunds opfattelse, at forbundet bør anses for klageberettiget efter bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 74, stk. 1, nr. 3, i de foreliggende sager ud fra *begge* de nævnte muligheder for at blive anerkendt som klageberettiget. Jeg skal herom bemærke følgende:

I skrivelsen af 27. juni 1979 til miljøstyrelsen angav forbundet ikke nærmere, hvorledes forbundets klageadgang skulle begrundes. Advokat (C's) skrivelse af 2. oktober 1979 til miljøstyrelsen begrundede derimod klart forbundets klageberettigelse med henvisning til de under 2) nævnte synspunkter, idet forbundet angives at repræsentere lokalforeningerne i Fynskredsen og Vejlekedsen.

I overensstemmelse hermed har miljøstyrelsen i afgørelsen af 17. oktober 1979 alene nærmere begrundet styrelsens opfattelse, hvorefter der ikke kan antages at tilkomme lokalforeningerne klageberettigelse på grund af de fiskeudsætninger, som foretages af foreningernes medlemmer. Det fremgår imidlertid klart af miljøstyrelsens afgørelse, at styrelsen heller ikke har anset forbundet som sådant for klageberettiget.

I klageskrivelsen af 10. november 1979 til miljøankenævnet henviste Danmarks Sportsfiskerforbund til de synspunkter, som forbundet og forbundets advokat tidligere havde gjort gældende. Klageskrivelsen indeholdt endvidere udtalelser, som måtte forstås således, at forbundet anså sig for berettiget til selvstændigt at påklage de truffe afgørelser, dvs. at forbundet også efter det under 1) nævnte synspunkt måtte anses for klageberettiget.

Miljøankenævnet har i afgørelsen af 24. marts 1980 afvist at anse Danmarks Sportsfiskerforbund for klageberettiget i de pågældende sager og har nærmere begrundet denne opfattelse. Jeg må forstå nævnets afgørelse således, at nævnet ligeledes har afvist at anse lokalforeningerne for klageberettigede. Miljøankenævnets afgørelse indeholder dog - i mod-

sætning til miljøstyrelsens afgørelse af 17. oktober 1979 - ingen udtrykkelig begrundelse herfor.

Om Danmarks Sportsfiskerforbunds klageberettigelse i de foreliggende sager skal jeg herefter bemærke følgende:

ad 1). Spørgsmålet om, hvorvidt der må antages at tilkomme forbundet en selvstændig klageret.

Jeg skal først bemærke, at forbundet er en landsdækkende sammenslutning af danske sports- og lystfiskerforeninger, der driver fiskeri i ferskvand og/eller salt- og brakvand. Efter forbundets love er forbundets formål bl. a. at varetage fiskesportens interesser ved i sager af fællesinteresse at repræsentere de direkte interesserede foreninger over for bl. a. myndighederne (§ 5 a) og ved at arbejde for beskyttelse og bevarelse af natur og miljø ved de danske vådområder (§ 5 e).

Efter forarbejderne til miljøbeskyttelsesloven er det afgørende kriterium for, hvorvidt foreninger m. v. bør anses for klageberettigede, om den pågældende forening »kan siges at repræsentere en personkreds, hvis individuelle, væsentlige interesser direkte berøres af beslutningen«, jfr. herved de ovenfor s. 502 gengivne lovforslagsbemærkninger. I bemærkningerne til lovforslaget fremhæves det endvidere, at foreninger, hvis opgave i højere grad er at varetage »en initiativtagende eller opinionsdannende interesse«, næppe bør anses for klageberettigede. Forarbejderne indeholder ikke nærmere retningslinjer med hensyn til, hvorledes afgrænsningen af klageberettigede/ikke-klageberettigede foreninger skal foretages.

Efter min opfattelse vil det - i hvert fald som et udgangspunkt - være nærliggende at lægge vægt på, *de/s* om et betydeligt antal af foreningens medlemmer berøres af den trufne beslutning på en sådan måde, at de selv ville kunne påklage beslutningen, *de/s* i hvilket omfang foreningen har til formål at varetage sådanne klageinteresser. Jeg henviser i denne forbindelse til det, der er anført i Dansk Miljøret, bind 3, s. 146, og af Ellen Margrethe Basse i Juristen 1979, s. 487 f (med omtale af en konkret sag vedrørende råstoflovens § 12).

Som anført ovenfor s. 504, er det miljøankenævnets opfattelse, at Danmarks Sportsfiskerforbund ikke kan anses som »født« mandatar for en mere eller mindre klart påviselig personkreds«. Jeg forstår det anførte således, at forbundet efter nævnets opfattelse ikke i et tilfælde som det foreliggende kan anses for at repræsentere »en personkreds, hvis individuelle, væsentlige interesser direkte berøres af beslutningen«, jfr. ovenfor.

På baggrund af det, der fremgår af Danmarks Sportsfiskerforbunds love om forbundets organisation og formål, samt de i øvrigt foreliggende oplysninger finder jeg ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at kritisere denne opfattelse, der er i overensstemmelse med, hvad der er antaget i den juridiske litteratur. Jeg henviser i denne forbindelse til Dansk Miljøret, bind 3, s. 146, hvor bl. a. følgende er anført (af Claus Haagen Jensen):

»...

Landsomfattende foreninger vil typisk ikke være klageberettigede, da der vel er en præsumtion for, at disses opgaver er »initiativtagende og opinionsdannende« mere end at varetage konkrete berørte interesser. Derimod er det muligt, at en lokal forening - f. eks. en lystfiskerforening - vil kunne klage, selv om landssammenslutningen - i eksemplet Danmarks Sportsfiskerforbund - ikke kan det.

...«

Man kan dog rejse det spørgsmål, om en forening ikke efter omstændighederne bør kunne anses for klageberettiget, uanset at den ikke ud fra de netop angivne synspunkter opfylder betingelserne herfor. I Dansk Miljøret, a.st., s. 146-148, antager Claus Haagen Jensen således, at foreninger - i hvert fald i et vist omfang - bør anses for klageberettigede i tilfælde, hvor medlemskredsen berøres mærkbart af en truffen beslutning, uden at enkelte medlemmer af foreningen dog har den fornødne individuelle interesse til selv at kunne klage. Foreningens klageret skulle i så fald begrundes med »summen af medlemmernes interesser«. Og - i forlængelse af dette synspunkt - rejses der mere i almindelighed spørgsmål om, hvorvidt der ved bedømmelsen af bl. a. foreningers klageberettigelse ikke i grænsetilfælde bør lægges vægt på, i hvilken udstrækning der vil være andre klageberettigede ud fra nogenlunde samme interesser. Haagen Jensen anfører herom i øvrigt følgende:

»Afgørende for synspunktets vægt er selvsagt rekursordningens formål. I jo højere grad ordningen skal tjene almindelige styringsformål, jo større betydning vil betragtningen have. For Mbl's vedkommende er hovedtanken bag klagereglerne nok, at der skal ydes væsentligt berørte enkeltpersoner en retsbeskyttelse, men det fremgår af forarbejderne til § 74, at også bredere overvejelser om central styring gennem rekurs har spillet ind, ... (hvormed der sigtes til begrundelsen for at tillægge forskellige offentlige myndigheder klageret; min bemærkning).

I miljøankenævnets praksis er synspunktet fremdraget i nævnets skrivelse af 3. juli 1975 (KFE 1975.170) om godkendelse af en losseplads. I

begrundelsen anføres bl. a., at deres interesser måtte antages at være tilstrækkeligt varetaget af vandværket på brugernes vegne.«

Der kan i denne forbindelse også henvises til Forvaltningsret, Alm. Emner (1979), s. 298 f, hvor det dog anføres, »at varetagelsen af almene interesser gennem en klageret som en næsten ufravigelig regel kun kan ske, hvor der er hjemmel dertil«.

Det er formentlig ud fra synspunkter som de nævnte, at folketingets miljø- og planlægningsudvalg i betænkningen af 29. februar 1980 om lovforslaget om beskyttelse af havmiljøet gav udtryk for, at der vil være rimeligt at anerkende »foreninger og grupper som klageberettigede, hvis medlemskredsen berøres væsentligt af beslutningen«, jfr. citatet fra udvalgsbetænkningen ovenfor s. 511.

Miljøankenævnet har ikke i afgørelsen af 24. marts 1980 direkte udtalt sig om nævnets stillingtagen til mulighederne for eventuelt at anerkende en sådan videregående klageberettigelse. Jeg forstår imidlertid det, nævnet har anført i afgørelsen om, at der ved afgrænsningen af kredsen af klageberettigede i forhold til miljøbeskyttelsesloven må lægges vægt på offentlige myndigheders pligt til at varetage almene miljøbeskyttelsesinteresser, således at der efter nævnets opfattelse ikke - i hvert fald ikke i et tilfælde som det foreliggende - er grundlag for at anerkende en videregående klageret for bl. a. foreninger ud fra synspunkter som de nævnte.

Efter min opfattelse må det give anledning til ikke ubetydelig tvivl, hvorvidt den omtalte videregående klageadgang for bl. a. foreninger bør (kan) indfortolkes i bestemmelser, der afgænsrer klageadgangen på grundlag af det almindelige kriterium »individuel, væsentlig interesse i sagens udfald«, eller i øvrigt bør anerkendes i tilfælde, hvor klageadgang ikke er lovreguleret. En fortolkning af bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 74, stk. 1, nr. 3, der indebærer, at en forening som Danmarks Sportsfiskerforbund tillægges klageret i et tilfælde som det foreliggende, kan efter min mening ikke anses for retligt uforsvarlig. Jeg kan derfor ikke tiltræde bemærkningen herom i miljøankenævnets afgørelse af 24. marts 1980.

Det forhold, at hverken miljøstyrelsen eller miljøankenævnet har ment at burde anerkende en så vidtgående klageadgang på grundlag af kriteriet »individuel, væsentlig interesse i sagens udfald«, kan dog ikke give mig tilstrækkeligt grundlag for kritik. Jeg må herved lægge vægt på, at den nævnte fortolkning synes at gå ud over, hvad den naturlige sproglige forståelse af udtrykket »*individuel, væsentlig interesse*« indebærer, at anerkendelse af klageberettigelse ud fra de nævnte synspunkter synes at måtte give anledning til ikke uvæsentlige afgrænsningsproblemer, at der

ikke i forarbejderne til miljøbeskyttelsesloven ses at være holdepunkter for at antage, at en sådan vidtgående fastlæggelse af klageadgangen har været tilsigtet, og at et ændringsforslag til bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 80, der reelt tilsigtede at give udtrykkelig hjemmel for klageadgang i sådanne tilfælde, ikke blev vedtaget i forbindelse med ændringen af loven ved lov nr. 108 af 11. marts 1981, jfr. ovenfor s. 509.

At betænkningen af 29. februar 1980 fra folketingets miljø- og planlægningsudvalg om forslaget til lov om beskyttelse af havmiljøet bygger på en videregående opfattelse med hensyn til bl. a. foreningers klageret, kan efter min opfattelse ikke føre til noget andet resultat for miljøbeskyttelseslovens vedkommende. Jeg henviser herved til, at opfattelsen bygger på forudsætninger med hensyn til behovet for en videregående udstrækning af foreningers og gruppers klageret efter loven om beskyttelse af havmiljøet, som ikke uden videre kan antages at gøre sig gældende i forhold til miljøbeskyttelsesloven. Dette gælder også de ovenfor gengivne lovforslagsbemærkninger til ændringerne af klagebestemmelserne i naturfredningsloven og by- og landzoneloven, jfr. herved Johan Garde i Juristen 1978, s. 505 ff, og Ellen Margrethe Basse i Juristen 1979, s. 486 ff. At Danmarks Sportsfiskerforbund i tiden før miljøbeskyttelsesloven er blevet anset for klageberettiget i relation til landvæsenskommissionskendelser efter vandløbsloven, finder jeg heller ikke kan tillægges afgørende betydning. Jeg bemærker herved, at klageadgangen efter vandløbsloven ikke er afgrænset efter kriteriet »individuel, væsentlig interesse«.

Heller ikke det forhold, at Danmarks Sportsfiskerforbund ved bestemmelser i ferskvands- og saltvandsfiskerilovene er tillagt særlige beføjelser og funktioner, kan efter min mening - på baggrund af det anførte - tillægges væsentlig betydning for bedømmelsen af forbundets klageberettigelse i de foreliggende sager.

Sammenfattende finder jeg herefter ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at hverken miljøstyrelsen eller miljøankenævnet har fundet at burde anerkende en selvstændig klageret for Danmarks Sportsfiskerforbund i de 2 sager. Under hensyn til, at spørgsmålet om afgrænsningen af kredsen af klageberettigede efter miljøbeskyttelsesloven er genstand for overvejelser i forbindelse med den kommende revision af loven (der skal ske i folketingsåret 1981-82), har jeg heller ikke fundet at burde henstille til miljøankenævnet at undergive spørgsmålet om forbundets (selvstændige) klageret i de pågældende sager en fornyet - mere indgående - overvejelse på baggrund af de ovenfor gengivne synspunkter og oplysninger. Jeg har derimod sendt miljøministeriets departement en genpart af denne skrivelse, og jeg har samtidig meddelt departementet, at jeg går ud fra, at spørgsmålet om, hvorvidt foreninger som Danmarks Sportsfiskerforbund bør anses for klageberettigede i tilfælde som

det foreliggende, indgår i departementets overvejelser om en eventuel ændring af reglerne i miljøbeskyttelseslovens §§ 74 og 80.

Jeg har bedt departementet underrette mig om, hvad der videre sker vedrørende dette spørgsmål.

ad 2). Spørgsmålet om, hvorvidt Danmarks Sportsfiskerforbund kan anses for klageberettiget som mandatar for lokale foreninger.

Jeg skal først bemærke, at spørgsmålet om, hvorvidt en lokal sportsfiskerforening kan anses for klageberettiget som *repræsentant* for en personkreds, hvis individuelle væsentlige interesser direkte berøres af en beslutning i henhold til miljøbeskyttelsesloven, må afgøres ud fra principielt samme synspunkter, som er omtalt ovenfor under 1). Vurderingen af, hvorvidt betingelserne for klageret er opfyldt, vil derimod kunne være forskellig alt efter, hvorvidt der er tale om en (landsdækkende) hovedforening eller en lokalforening, jfr. herved det ovenfor s. 513 gengivne citat fra Dansk Miljøret, s. 146.

Efter min gennemgang af sagen har jeg ikke fundet at kunne anse det for godtgjort, at en eller flere af forbundets lokalforeninger inden for Fyns- eller Vejlekredsene opfylder betingelserne for ud fra repræsentationssynspunkter at blive anset for klageberettiget. Jeg må herved i det væsentlige lægge vægt på de samme synspunkter, som jeg har anført ovenfor under 1).

Der rejser sig dog i denne forbindelse det særlige spørgsmål, om en selvstændig klageadgang for lokalforeningerne kan støttes på det forhold, at foreningerne har foretaget fiskeudsætninger i Lillebælt for et ikke ubetydeligt beløb. Klageberettigelsen følger i så fald ikke af repræsentationssynspunkter (jfr. ovenfor), men af det forhold, at de trufne afgørelser om spildevandsudledning væsentligt berører foreningens egne interesser som juridisk person.

Som anført under sagsfremstillingen er det miljøstyrelsens opfattelse, at klageberettigelse vil kunne foreligge i tilfælde, hvor en forening (eller dennes medlemmer) har særlige fiskerettigheder i den recipient, som udledningstilladelsen vedrører. Miljøstyrelsen finder ikke, at udsætninger af fisk i sig selv - i hvert fald ikke i et tilfælde som det foreliggende, hvor der er tale om spildevandsudledning til havet - kan begrunde klageberettigelse. Miljøankenævnet har i afgørelsen af 24. marts 1980 ikke nærmere udtalt sig om dette spørgsmål. I udtalelsen af 18. juni 1980 til mig har nævnet givet udtryk for, at miljøstyrelsens udtalelse af 12. juni 1980 (hvor den nævnte opfattelse gengives) ikke giver nævnet anledning til bemærkninger.

Omend spørgsmålet efter min opfattelse kan give anledning til en vis tvivl, finder jeg at måtte være enig med miljøstyrelsen i, at klageret efter miljøbeskyttelseslovens § 74, stk. 1, nr. 3, ikke kan støttes på fiskeudsætninger som i det foreliggende tilfælde. Jeg bemærker herved, at udsætningerne er sket til et vådområde, hvor adgangen til (lyst)fiskeri er fri (dvs., at der ikke tilkommer lokalforeningerne eller deres medlemmer særlige fiskerettigheder), og at udsætningerne efter det oplyste i første række må anses for foretaget som led i en almindelig pleje af fiskebestanden til varetagelse af mere almene interesser.

Jeg finder derfor ikke grundlag for at kritisere, at miljøstyrelsen og miljøankenævnet heller ikke ud fra dette synspunkt har anset Danmarks Sportsfiskerforbund for klageberettiget i de foreliggende sager.

Sammenfattende finder jeg herefter i det hele ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at kritisere miljøankenævnets afgørelse af 24. marts 1980. Den endelige afgørelse af spørgsmålet om Danmarks Sportsfiskerforbunds klageadgang i de 2 sager hører under domstolene.

Som tidligere anført har jeg sendt miljøministeriets departement et eksemplar af denne skrivelse og meddelt departementet, at jeg går ud fra, at spørgsmålet om foreningers klageadgang i tilfælde som det foreliggende indgår i overvejelserne om en eventuel ændring af klagereglerne i miljøbeskyttelsesloven. Jeg har bedt departementet underrette mig om, hvad der videre sker vedrørende dette spørgsmål.

Jeg finder ikke herudover at have tilstrækkeligt grundlag for at foretage videre i sagen.«

Supplerende oplysninger om sagen

Ved lov nr. 204 af 18. maj 1982 om ændring af miljøbeskyttelsesloven blev det i § 74 nærmere præciseret, i hvilke spørgsmål Danmarks Sportsfiskerforbund og andre organisationer kan anses for klageberettigede i henhold til miljøbeskyttelsesloven.