



Klageberettiget efter miljøbeskyttelsesloven

Udtalt, at miljøankenævnet burde have anerkendt Grindsted Miljøgruppe som klageberettiget efter miljøbeskyttelsesloven i miljøsager vedrørende virksomheden Grindsted Products.

FOB nr. 86.109

Kritiseret miljøankenævnets sagsbehandling forud for nævnets afgørelse vedrørende spørgsmålet om miljøgruppens klageberettigelse.

Orienteret miljøministeren og folketingets retsudvalg, særligt med henblik på det generelle spørgsmål om foreningers klageret efter miljøbeskyttelsesloven.

(J. nr. 1986-727-11).

A klagede for Grindsted Miljøgruppe over, at miljøankenævnet i en afgørelse af 9. april 1986 havde indtaget det standpunkt, at Grindsted Miljøgruppe ikke var klageberettiget efter miljøbeskyttelsesloven i forhold til Ribe amtsråds miljøgodkendelser i skrivelser af 28. december 1984 af Grindsted Products' dimodan- og panodanfabrikker.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at Ribe amtsråd i en skrivelse af 28. december 1984 til Grindsted Products efter ansøgning meddelte miljøgodkendelse af den eksisterende dimodanfabrik i næringsmiddelafdelingen samt udvidelse af produktionstiden på denne fra 5 til 7 døgn om ugen. I en samtidig skrivelse meddelte amtsrådet endvidere virksomheden godkendelse af den eksisterende panodanfabrik og tilhørende rørkølerenhed og køletromle samt udvidelse af driftstiden på disse anlæg fra 5 til 7 døgn om ugen. I begge godkendelsesskrivelser var der bl.a. fastsat nærmere vilkår vedrørende støj, luftemissioner, lugt, affald, spildevand og kontrolforanstaltninger.

I to skrivelser af 24. januar 1985 indbragte »Grindsted Miljøgruppe, Ågruppen«, amtsrådets miljøgodkendelse af dimodan- og panodanfabrikkerne for miljøstyrelsen. Skrivelserne indeholdt enslydende indsigelser imod udvidelsen fra 5 til 7 døgn drift, »idet dette betyder en øget forurening af Grindsted Å«. Desuden mente gruppen, at det var forkert, at virksomheden selv skulle kontrollere luft, støj og vandforurening. Skrivelserne var for miljøgruppen undertegnet af B.

Amtsrådet videresendte klagerne sammen med akterne i de to sager til miljøstyrelsen.

Miljøstyrelsen meddelte i en skrivelse af 13. september 1985 Grindsted Products, at miljøstyrelsen havde gennemgået sagerne og fandt på baggrund af den tekniske gennemgang, at behandlingen af navnlig luftforureningen fra anlæggene var så mangelfuld, at sagerne burde hjemvises til fortsat behandling i amtsrådet som første instans. Miljøstyrelsen fremhævede i den forbin-

delse en række nærmere angivne forhold. Miljøstyrelsen ophævede samtidig amtsrådets godkendelser af panodan- og dimodanfabrikkerne.

I skrivelse af 10. oktober 1985 indbragte Grindsted Products miljøstyrelsens afgørelse af 13. september 1985 for miljøankenævnet. Virksomheden gjorde bl.a. gældende, at Grindsted Miljøgruppe, Ågruppen, ikke som gruppe betragtet kunne anses for ankeberettiget efter miljøbeskyttelseslovens § 74, og at virksomheden derfor opfattede den indkomne klage som en personlig klage fra B, hvis individuelle, væsentlige interesse i sagens udfald kun kunne omfatte Grindsted Å.

I skrivelse af 22. januar 1986 anmodede miljøankenævnet miljøstyrelsen om en udtalelse i anledning af Grindsted Products' bemærkninger om miljøgruppens klageberettigelse.

I den anledning anmodede miljøstyrelsen i skrivelse af 28. januar 1986 B om nærmere oplysninger vedrørende miljøgruppen. Styrelsen bemærkede, at det i den forbindelse ville være nødvendigt, at B over for styrelsen dokumenterede strukturen i opbygningen af miljøgruppen, herunder det nærmere indbyrdes forhold imellem Grindsted Miljøgruppe, Ågruppen, og dennes enkelte medlemmer. Styrelsen bad særligt om oplysninger vedrørende fuldmagtsforholdet mellem miljøgruppen, Ågruppen, samt de af gruppens enkelte medlemmer, som måtte være individuelt klageberettiget.

I skrivelse af 6. februar 1986 svarede »Grindsted Miljøgrupper« ved C miljøstyrelsen følgende:

» ...

Grindsted Miljøgrupper udgøres af en række personer bosiddende i Grindsted by og nærmeste omegn. Vi har i vort arbejde med miljøspørgsmål opdelt os i en række undergrupper, hvis arbejde dog samles op på fællesmøder, hvor alle væsentlige beslutninger, som f.eks. ankesager, træffes.

Anken angående Panodan/dimodan-sagerne vedrørende Grindsted Products blev således også forud for indsendelsen til Miljøstyrelsen indgående behandlet på et sådant fællesmøde, hvor (B) af de fremmødte fik udtrykkelig fuldmagt til på deres vegne og dermed Grindsted Miljøgruppernes vegne at anke sagen til ovennævnte instans.

Disse medlemmer, hvoraf nogle har underskrevet dette brev, må klart anses for at have »individuel, væsentlig interesse i sagens udfald«, idet de har deres bopæl og daglig færdes i Grindsted Products' umiddelbare nærhed, og derved udsættes for såvel lugtmæssige gener, som eventuelle andre - måske endnu ukendte gener.«

Skrivelsen var på miljøgruppernes vegne underskrevet af 8 enkeltpersoner med nærmere angivet bopæl i Grindsted.

Med skrivelse af 6. marts 1986 videresendte miljøstyrelsen Grindsted Miljøgruppernes oplysninger til miljøankenævnet. Miljøstyrelsen bemærkede, at det fremdeles var styrelsens opfattelse, at Grindsted Miljøgruppe, Ågruppen, måtte anses for at opfylde betingelserne for klageberettigelse i de to sager, der var indbragt for miljøankenævnet, og at den omstændighed, at de konkrete klageskrivelser var underskrevet af B med bopæl i Hejnsvig, ikke kunne ændre i den faktiske omstændighed, at klagerne var indgivet på vegne af personer, som havde individuel, væsentlig interesse i sagens udfald. Styrelsen be-

mærkede herved, at samme personkreds tidligere havde optrådt som klager i andre sager vedrørende Grindsted Products' virksomhed i Grindsted og ikke var blevet afvist som klager i disse sager.

Ved sin afgørelse i skrivelsen af 9. april 1986 indtog miljøankenævnet det standpunkt, at Grindsted Miljøgruppe, Ågruppen, ikke var klageberettiget efter miljøbeskyttelsesloven i de to sager vedrørende panodan- og dimodanfabrikkerne. I tilslutning hertil anførte ankenævnet:

» ...

Begrundelsen for dette standpunkt er, at en miljøgruppe som den i sagen omhandlede ikke i selve loven er optaget som klageberettiget, jfr. herved lovens § 74. Klageberettigelse vil herefter kun foreligge i det foreliggende tilfælde, såfremt klage indgives af personer eller foreninger m.v., som omfattes af bestemmelsen i § 74, stk. 3, »enhver, der må antages at have en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald.« En sådan interesse som denne sidste foreligger efter gældende praksis normalt kun i sådanne tilfælde, hvor interessen kan henføres til sådanne særlige rettigheder, der berøres af virksomhedens forurening, hvilket typisk vil sige en klagers rettigheder med hensyn til beboelse på egen eller lejet ejendom.

Til de efterfølgende under nævnets behandling af sagen indkomne oplysninger om, at miljøgruppen rummer medlemmer, som har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald, skal nævnet bemærke, at man i det foreliggende tilfælde, hvor sagen blev påklaget til miljøstyrelsen af miljøgruppen som sådan, og hvor man også efterfølgende har tilkendegivet, at det er miljøgruppen, der efter fællesmøde tager stilling til, om klage skal indgives, må nære betænkelse ved at anse gruppen som klageberettiget, idet en anerkendelse vil få omfattende konsekvenser med hensyn til kredsen af klageberettigede. Det må således forudses, at en række foreninger af vidt forskellig art vil kunne påberåbe sig klageberettigelse, hvis blot de kan henvise til, at de har medlemmer med en individuel, væsentlig interesse. Nævnet skal i denne forbindelse bemærke, at en forening efter gældende praksis kan optræde som mandatar for en klageberettiget, men at det i så fald må fremgå klart af sagen, at det er de enkelte klageberettigedes personlige interesser, som varetages af foreningen i den konkret foreliggende sag.

Miljøankenævnet må derfor indtage det standpunkt, at den i sagen omhandlede miljøgruppe ikke er klageberettiget, da ovennævnte forudsætninger ikke er tilstede, og da klageberettigelse ikke kan begrundes i varetagelse af almindelige miljøinteresser i området.

...«

Som konsekvens af sit standpunkt ophævede miljøankenævnet miljøstyrelsens afgørelse. Herved bortfaldt miljøstyrelsens ophævelse af amtsrådets godkendelser.

Miljøministeren besluttede senere på eget initiativ at tage amtsrådets godkendelser op til nærmere undersøgelse og afgørelse, jfr. miljøbeskyttelseslovens § 69 a. På dette grundlag var sagen ved afgivelsen af min beretning under (forny)et behandling i miljøstyrelsen.

| Efter min gennemgang af sagen udtalte jeg følgende i en skrivelse til A:

»For indgivelse af klage til miljøstyrelsen gælder efter miljøbeskyttelseslovens § 74, stk. 1, nr. 3, at kommunalbestyrelsens, amtsrådets og Hovedstadsrådets afgørelser kan påklages af »enhver, der må antages at have en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald«. En tilsvarende bestemmelse findes i miljøbeskyttelseslovens § 80, stk. 1, nr. 2, for så vidt angår klage til miljøankenævnet. Klage kan herudover indgives af den, til hvem afgørelsen er rettet, samt af nærmere angivne myndigheder og foreninger.

I forarbejderne til bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 74, stk. 1, nr. 3, er bl.a. anført følgende:

» ...

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 miljøbeskyttelsesområdet, f.eks. naturbeskyttelses- eller sportsfiskerinteresser, 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 grundejerforening kunne klage over en godkendelse til oprettelse af en losseplads 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 repræsenterer, ingen direkte tilknytning til det omhandlede forhold, f.eks. fordi foreningen i højere grad varetager en initiativtagende og opinionsdannende interesse, vil det næppe være rigtigt, at en sådan forening har klageadgang...

...«

(Folketingstidende 1972/73, tillæg A, bind 2, spalte 4014.)

Efter det oplyste har miljøankenævnet lagt til grund, at i hvert fald nogle af Grindsted Miljøgruppe, Ågruppens medlemmer har en sådan individuel, væsentlig interesse i sagens udfald, at de på egen hånd ville være klageberettigede. Ankenævnet har imidlertid heroverfor lagt afgørende vægt på, at klagen er indgivet af miljøgruppen (foreningen) som sådan, og at det ikke fremgår af sagen, at det er de pågældende medlemmers personlige interesser, gruppen har varetaget ved klagens indgivelse. Ankenævnets standpunkt berører det almindelige spørgsmål om betingelserne for at kunne anerkende en gruppe, forening eller anden juridisk person som klageberettiget efter miljøbeskyttelsesloven.

Loven indeholder i § 74, stk. 2-6, en opremsning af nogle landsdækkende organisationer, som er tillagt klageret, uanset om enkeltmedlemmer måtte have klageret som personligt berørte. Det nævnte spørgsmål er

således for disse foreningers vedkommende besvaret direkte i loven.

Men der er ikke herved taget stilling til spørgsmål om (andre) foreningers klageberettigelse på grundlag af lovens almindelige krav om individuel, væsentlig interesse. Jeg henviser til den ovenfor citerede motivudtalelse om, at en forening efter omstændighederne kan repræsentere en personkreds, der har sådan interesse, således at *foreningen* derved vil være klageberettiget.

Et andet yderpunkt for besvarelsen af spørgsmålet om foreningers klageret er tilfælde, hvor der foreligger et egentligt fuldmagtsforhold. Det følger af almindelige retsgrundsætninger, se nu forvaltningslovens § 8, at en person som udgangspunkt altid vil kunne vælge at lade sig repræsentere af andre, f.eks. af en forening, ved udnyttelsen af sine rettigheder i forhold til myndighederne. Disse kan om nødvendigt forlange dokumentation for fuldmagtsforholdet. Der kan ikke stilles særlige betingelser med hensyn til, hvilke foreninger der på denne måde kan optræde som repræsentant for personer, der er individuelt klageberettiget efter miljøbeskyttelsesloven. Det er uden betydning, om det er en grundejerforening, en fagforening eller en miljøgruppe, som indgiver klage, hvis det sker på et medlems vegne.

Inden for de anførte yderpunkter må der efter min opfattelse foretages en konkret vurdering af, om den omhandlede forening ud fra de foreliggende oplysninger »kan siges at repræsentere« personer, der har individuel, væsentlig interesse i sagens udfald. Ved denne vurdering er det nærliggende at lægge vægt på, navnlig:

- om et betydeligt antal af foreningens medlemmer berøres af den trufne afgørelse på en sådan måde, at de selv ville kunne påklage beslutningen, og/eller

- om foreningen ved sit navn, formålsbestemmelser eller på anden måde almindeligt fremtræder som repræsentant for interesser, der beskyttes gennem klageadgangen efter § 74, stk. 1, nr. 3, det vil sige miljøbeskyttelsesinteresser, der er knyttet til medlemmernes ejendom, bolig eller arbejde m.v. i nærheden af den forurenende virksomhed.

Jævnfør herved ombudsmandens udtalelse i sagen omtalt i Folketingets ombudsmands beretning for året 1980, s. 501 ff. (navnlig s. 512), vedrørende Danmarks Sportsfiskerforbund.

For så vidt en vurdering efter disse retningslinier falder ud til fordel for anerkendelse af foreningens klageret, er det efter min opfattelse ingen betingelse, at medlemmerne i den konkrete sag har givet foreningen fuldmagt til at indgive klage på deres vegne. I tvivlstilfælde må klagemyndigheden indhente nærmere oplysninger om medlemmernes individuelle klageret, og om, hvilke interesser foreningen varetager. Hvis vurderingen falder ud til, at foreningens klageret efter de nævnte retningslinier ikke kan anerkendes, bør der efter omstændighederne gives foreningen lejlighed til herefter at redegøre for, om foreningen har fuldmagt

til at handle på vegne af et eller flere medlemmer, som selv er klageberettigede, jfr. mine bemærkninger ovenfor.

Det følger af de anførte, generelle betragtninger, at jeg ikke er enig i miljøankenævnets afgørelse, for så vidt denne forudsætter - hvad den synes at gøre - at en forening, der har medlemmer med individuel, væsentlig interesse i sagens udfald, kun er klageberettiget, hvis der foreligger et egentligt fuldmagtsforhold, for så vidt angår disse medlemmer.

Miljøankenævnets afgørelse er således efter min opfattelse forkert som byggende på en fejlagtig forståelse af miljøbeskyttelseslovens regler vedrørende foreningers klageadgang.

På det foreliggende grundlag er jeg mest tilbøjelig til at mene, at en vurdering efter de retningslinier, jeg har anført ovenfor, måtte føre til, at Grindsted Miljøgruppe, Ågruppen, anerkendtes som klageberettiget i forhold til Ribe amtsråds miljøgodkendelse af Grindsted Products' dimodan- og panodanfabrikker, jfr. miljøstyrelsens afgørelse. Jeg henviser til de foreliggende oplysninger om medlemmernes bopæl og til foreningens allerede ved navnet tilkendegivne formål.

Jeg finder det kritisabelt, at miljøankenævnet - ud fra den retsopfattelse, afgørelsen bygger på - ikke betragtede miljøgruppens skrivelse af 6. februar 1986 som attestations for, at gruppen havde fuldmagt til at indgive klage på de pågældende medlemmers vegne, eller dog, når alternativet var afvisning af sagen, gav gruppen lejlighed til at redegøre nærmere for, hvorvidt klagen skulle anses for indgivet på vegne af en eller flere, individuelt klageberettigede medlemmer. (Efter det for mig oplyste bor et af de underskrivende medlemmer i en afstand af ca. 400 m fra virksomheden.)

Jeg har gjort miljøankenævnet bekendt med min opfattelse.

Jeg har endvidere orienteret miljøministeren og miljøstyrelsen, samt folketingets retsudvalg om min opfattelse særlig med henblik på det generelle spørgsmål om foreningers klageret efter miljøbeskyttelsesloven.

Da sagen vedrørende miljøgodkendelse af Grindsted Products, dimodan- og panodanfabrikkerne, nu er under behandling i miljøstyrelsen på grundlag af »call-in« bestemmelsen i lovens § 69 a, har jeg ikke fundet anledning til at foretage videre i sagen.

...«