



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2021-36

**Lokal miljø- og
naturbeskyttelses-
forening kunne ikke
klage over en
miljøgodkendelse til et
husdyrbrug**

Resumé

26. november 2021

Lemvig Kommune meddelte et husdyrbrug en miljøgodkendelse, som omfattede etablering af to nye stalde.

En række naboer til husdyrbruget stiftede sammen med andre borgere i omegnen en forening, der klagede over miljøgodkendelsen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet mente ikke, at foreningen var klageberettiget, og afviste derfor klagen. Nævnet henviste til, at foreningen ikke opfyldte betingelsen i husdyrbruglovens § 86, stk. 1, hvorefter lokale miljø- og naturbeskyttelsesforeninger kan klage over afgørelser, som foreningen har anmodet kommunen om at modtage underretning om.

Ombudsmanden var enig med Miljø- og Fødevarerklagenævnet i, at foreningen ikke opfyldte betingelsen i § 86, stk. 1, idet foreningen først havde anmodet om underretning, da kommunen havde truffet sin afgørelse.

Efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets praksis kunne beboer- og grundejerforeninger være klageberettigede, hvis mindst ét medlem var selvstændigt klageberettiget efter husdyrbruglovens § 84, stk. 1, nr. 3, om klageadgang for enhver, der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald.

Ombudsmanden mente ikke, at foreningen kunne karakteriseres som en beboer- eller grundejerforening. Han lagde vægt på, at foreningen efter sine vedtægter havde til formål at bevare naturområder i nærheden af husdyrbruget og varetage hensyn til "natur og miljø, naboer og brugere af skoven". Endvidere lagde han vægt på, at medlemskab ifølge vedtægterne kunne tegnes af alle, der ville arbejde for formålet, og at ca. en tredjedel af foreningens medlemmer boede i nærheden af husdyrbruget, mens de øvrige medlemmer kom fra omkringliggende byer og landområder flere kilometer fra husdyrbruget.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere, at nævnet afviste at anskue klagen, som om foreningen handlede som repræsentant for et eller flere klageberettigede medlemmer. Det skyldtes, at foreningens klage fremtrådte som indgivet på foreningens egne vegne og ikke på vegne af bestemte enkeltmedlemmer.

(Sag nr. 21/01277)

Forvaltningsret

113.1

114.4

12.2

13.1

Miljøret

1.3

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen (svar til en klager):

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund

Lemvig Kommune traf den 19. juni 2020 afgørelse om miljøgodkendelse efter husdyrbruglovens § 16 a (lovbekendtgørelse nr. 520 af 1. maj 2019) til ændring og udvidelse af et husdyrbrug på adressen X i Lemvig. Godkendelsen omfattede bl.a. etablering af to nye stalde indrettet til polte. Det var i miljøgodkendelsen oplyst, at de to nye poltestalde ville bidrage med en lugtudledning, der svarede til en konsekvenszone på 1.181 meter.

Det fremgik af afgørelsen, at den kunne påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af klageberettigede efter husdyrbruglovens §§ 84-87, herunder enhver, der havde en individuel interesse i sagens udfald. Det var endvidere oplyst, at klagefristen udløb den 21. juli 2020.

Du, A og B modtog ligesom en række andre omboende til husdyrbruget, Danmarks Naturfredningsforening og visse andre foreninger individuel underretning om afgørelsen. Afgørelsen blev den 23. juni 2020 endvidere offentliggjort på Lemvig Kommunes hjemmeside og ved annoncering i Lokalavisen Lemvig.

Du, A og B stiftede sammen med flere andre omboende til husdyrbruget Lokalforeningen Bevarelse af Fabjerg Hedeslette den 4. juli 2020. I har oplyst, at foreningen blev stiftet med henblik på bl.a. at udarbejde en fælles klage til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Af foreningens vedtægter fremgår det, at dens formål er "[b]evarelse og beskyttelse af området op til Klosterheden, og Klosterhedens skovlinje, samt hensyn til natur og miljø, naboer og brugere af skoven", og at medlemskab er åbent for "[a]lle der vil arbejde for formålet".

Den 13. juli 2020 indgav foreningens formand på vegne af foreningen en klage over kommunens afgørelse. Klagen var vedlagt en fortegnelse over foreningens medlemmer. I sin klage pegede foreningen bl.a. på, at naboerne til husdyrbruget ville blive udsat for lugt- og støjgener, ligesom deres ejendomme ville tabe værdi.

Foreningen blev efterfølgende opmærksom på, at det fremgår af bestemmelsen i husdyrbruglovens § 86, stk. 1, at lokale foreningers klageret er betinget af, at foreningen har anmodet kommunen om underretning om afgørelsen, jf.

herved husdyrbruglovens § 61. Foreningens formand anmodede på den baggrund ved en mail af 18. august 2020 Lemvig Kommune om underretning om afgørelser vedrørende godkendelser og tilladelser til husdyrbrug efter lovens kapitel 3.

Ved en mail af 20. august 2020 orienterede foreningen Miljø- og Fødevareklagenævnet om anmodningen fremsendt til Lemvig Kommune. Af mailen fremgik endvidere bl.a. følgende:

”Foreningen for bevarelse af Fabjerg Hedeslette fastholder at den er klageberettiget ud fra det faktum, at 5 af de nærmeste naboer er medstiftere af foreningen. Hvis klagenævnet vurderer at foreningen ikke er klageberettiget, beder vi om at klage over § 16a-godkendelse adressen X, 7620 Lemvig, sagsnummer (...) betragtes som en klage fra en enkeltperson, her nærmeste nabo B, adressen Y, 7620 Lemvig.”

Henvendelsen var underskrevet af B og foreningens formand.

Det fremgår af sagen, at formanden har to heste opstaldet på A og B's ejendom, men er bosiddende i Struer, ca. 4 km fra husdyrbruget.

Den 25. september 2020 traf Miljø- og Fødevareklagenævnet afgørelse om at afvise at behandle klagen med henvisning til, at Lokalforeningen Bevarelse af Fabjerg Hedeslette ikke var klageberettiget. Nævnet begrundede afgørelsen således:

”Det følger af husdyrbruglovens § 86, stk. 1, at lokale foreninger og organisationer, der har beskyttelse af natur og miljø som hovedformål, kan påklage afgørelser, som foreningen eller organisationen har ønsket underretning om, jf. § 61. Derudover kan lokale foreninger eller organisationer, der efter deres formål varetager væsentlige rekreative interesser, påklage afgørelser, som foreningen eller organisationen har ønsket underretning om, jf. § 86, stk. 2, når afgørelsen berører sådanne interesser, og klagen har til formål at varetage natur- og miljøbeskyttelse.

Husdyrbruglovens § 86 må antages udtømmende at regulere lokale foreningers klageberettigelse. [Fodnote 4: 'Se tilsvarende bestemmelse i miljøbeskyttelsesloven § 100, stk. 1, og bemærkning [rettelig betænkning; min bemærkning] 1120/1987 (Arealudvalgets delbetænkning 2), s. 68 ff.']

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at lokalforeningen Bevarelse af Fabjerg Hede Slette først er stiftet den 4. juli 2020 og dermed efter Lemvig Kommune traf afgørelse i sagen. Foreningen kan derfor ikke

have fremsendt en forudgående anmodning til kommunen i overensstemmelse med bestemmelsen i husdyrbruglovens § 61.

Forarbejderne til husdyrbrugloven ses ikke at indeholde holdepunkter for at antage, at lokale foreninger skulle have klageret uden forudgående underretning efter husdyrbruglovens § 61.

Ved administrationen af husdyrbrugloven må nævnet herefter lægge til grund, at lokale foreninger eller organisationer, der er omfattet af lovens § 86, alene har klageret, hvis der er sket underretning i overensstemmelse med lovens § 61.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på denne baggrund, at klager ikke er klageberettiget, idet klager ikke har fremsendt en forudgående anmodning om underretning til Lemvig Kommune, jf. husdyrbruglovens § 61. [Fodnote 5: 'Jf. tilsvarende Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 7. marts 2018 i sagsnr. NMK-131-00276.']

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at klagers efterfølgende bemærkninger af 20. august 2020 om, at klagen udover at være indgivet på vegne af foreningen, tillige er indgivet på vegne af husdyrbrugets nærmeste nabo, ikke kan føre til et andet resultat. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at det tydeligt fremgår af klagen, at den er indgivet på vegne af foreningen Bevarelse af Fabjerg Hede Slette, og at det vil føre til omgåelse af de lovbestemte klagefrister, hvis det i almindelighed var muligt at inddrage flere klagere efter udløbet af klagefristen på fire uger. Selvom der efterfølgende måtte blive tilvejebragt fuldmagt fra andre mulige klageberettigede, kan disse således ikke danne grundlag for den oprindelig klage. [Fodnote 6: 'Jf. tilsvarende Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 14. marts 2019 i sagsnr. 18/07828, der vedrørte klageret efter miljøbeskyttelsesloven.']

I har over for mig anført bl.a., at det skyldtes et misforstået hensyn til myndighedene, at I – i stedet for at sende en række mere eller mindre enslydende klager – oprettede en forening og sendte en fælles klage. I har i den forbindelse peget på, at reglerne om klageberettigelse efter jeres opfattelse er svært gennemskuelige.

2. Retsgrundlag

2.1. Husdyrbrugloven

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 25. september 2020 er truffet med henvisning til bestemmelserne i husdyrbruglovens § 61 og § 86 (lovbe-

kendtgørelse nr. 520 af 1. maj 2019 om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v.). Bestemmelserne blev indsat i loven ved lov nr. 1572 af 20. december 2006 om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug.

Husdyrbruglovens § 61 har følgende ordlyd:

”§ 61. Lokale foreninger og organisationer, der har beskyttelse af miljø og natur som hovedformål, kan underrette kommunalbestyrelsen om, at de ønsker underretning om bestemte typer af afgørelser truffet med hjemmel i bestemmelserne i kapitel 3, 4 og 5 a. Foreningen skal samtidig fremsende vedtægter, der dokumenterer, at den er lokalt organiseret, og at dens hovedformål er beskyttelse af miljø og natur. Tilsvarende gælder lokale foreninger og organisationer, der efter deres formål varetager væsentlige rekreative interesser, når afgørelserne berører sådanne interesser.”

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 55 af 26. oktober 2006, som kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2006-07, tillæg A):

”Til § 61 og § 62

...

Lovforslagets § 61 hænger sammen med bestemmelsen om lokale foreningers klageret i § 86.

Lokale foreninger og organisationer tillægges efter lovforslagets § 86 klageret, når foreningen eller organisationen over for førsteinstansen dokumenterer, at en række betingelser er opfyldt og oplyser, hvilke typer afgørelser efter bestemmelserne i lovforslagets kapitel 3 foreningen ønsker underretning om for at udøve klageret.

...

Bestemmelserne giver de pågældende foreninger og organisationer mulighed for at sikre sig, at de kan følge med på områder, hvor de har mulighed for at klage.

...

Bestemmelserne i § 61 og § 62 svarer til bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 76, henholdsvis stk. 1 og 2, der blev indsat ved lov nr. 358 af 6. juni 1991.”

Bestemmelsen om lokale foreningers klageret i husdyrbruglovens § 86, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 86. Lokale foreninger og organisationer, der har beskyttelse af natur og miljø som hovedformål, kan påklage afgørelser, som foreningen eller organisationen har ønsket underretning om, jf. § 61.”

I forarbejderne til bestemmelsen er der anført bl.a. følgende (lovforslag nr. L 55 af 26. oktober 2006):

”Til § 86 - § 88

Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 61 og § 62.

Bestemmelserne svarer til bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 100. Den oprindelige bestemmelse i § 100, stammer fra 1991-lovrevisio- nen (lov nr. 358 af 6. juni 1991) og er siden ændret ved lov nr. 447 af 31. maj 2000 hvor Århus-konventionen blev implementeret samt ved lov nr. 220 af 31. marts 2004. § 86 svarer til miljøbeskyttelseslovens § 100, stk. 1, § 87 til miljøbeskyttelseslovens § 100, stk. 2 og 3, og § 88 svarer til miljøbeskyttelseslovens § 100, stk. 5.”

Husdyrbruglovens § 84, stk. 1, nr. 3, indeholder endvidere følgende bestem- melse om klageberettigelse:

”§ 84. Kommunalbestyrelsens afgørelser kan påklages af

...

3) enhver, der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald.”

2.2. Miljøbeskyttelsesloven

2.2.1. Det fremgår som anført af forarbejderne til husdyrbrugloven, at be- stemmelserne i denne lovs § 61 og § 86 svarer til bestemmelserne i miljøbe- skyttelseslovens § 76, stk. 1, og § 100, stk. 1.

De nævnte bestemmelser blev indsat i miljøbeskyttelsesloven ved lov nr. 358 af 6. juni 1991. I forarbejderne til bestemmelsen i § 100 (§ 98 i det fremsatte lovforslag) er der anført bl.a. følgende (lovforslag nr. L 74 af 23. januar 1991, som kan læses på Folketingstidende.dk, samling 1990-91 (2. samling), tillæg A):

”Til § 98

Reglen i gældende lovs § 74, stk. 1, nr. 3, lovforslagets § 96, stk. 1, nr. 2, fastlægger, at enhver, der må antages at have en væsentlig individuel interesse i sagens udfald, kan klage over afgørelsen.

Kriteriet 'individuel, væsentlig interesse' har i forhold til lokale miljøgrupper voldt fortolkningsvanskeligheder om disses klageret i den enkelte sag.

Det foreslås derfor at opgive den hidtidige praksis, uanset at ændringen fører til en vis udvidelse af kredsen af klageberettigede. Reelt skønnes udvidelsen at være af begrænset omfang, idet lokale foreninger hidtil ved en fortolkning af kriteriet har haft en del muligheder for at udøve klageret.

Den foreslåede regel gør udtømmende op med lokale foreningers klageret. Det bemærkes dog, at andre foreninger som hidtil vil kunne udøve klageret i konkrete sager, hvis der foreligger fuldmagt fra en klageberettiget til at klage på dennes vegne, jf. forvaltningslovens § 8."

I forarbejderne til § 74 i den tidligere gældende lov er der om spørgsmålet om foreningers klageberettigelse anført bl.a. følgende (lovforslag nr. L 155 af 25. januar 1973, som kan læses på Folketingstidende.dk, samling 1972-73, tillæg A):

"Til § 74.

...

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 miljøbeskyttelsens område, 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 opiniondannende interesse, vil det næppe være rigtigt, at en sådan forening har klageadgang, ligesom den besluttende myndighed ikke på eget initiativ skal give foreningen underretning om trufne beslutninger, jfr. bemærkningerne til § 65.”

2.2.2. I grundlaget for 1991-lovforslaget indgik betænkning nr. 1120/1987 om det fremtidige ankesystem på Miljøministeriets og byggelovens område, afgivet af Arealudvalget i juni 1987. I betænkningen er der anført bl.a. følgende (delbetænkning nr. 2, s. 68 ff.):

”9.1. Klageberettigelse

Hovedformålet med udvalgets forslag vedrørende klageberettigelse såvel som vedrørende andre ankeprocessuelle spørgsmål er en harmonisering af reglerne inden for hele det behandlede område. I visse tilfælde inddrages dog reformsynspunkter, som ikke har nødvendig sammenhæng med harmoniseringsbestrebelse. For så vidt angår klageberettigelse kan dette siges at gælde de nedenstående overvejelser vedrørende lokale miljö sammenslutningers klageadgang.

...

På denne baggrund vil udvalget foreslå, at klageberettigelse tillægges følgende personer, myndigheder og organisationer m.v.:

- 1) *Afgørelsens adressat*, hvormed forbindes enhver, som afgørelsen har retsvirkninger for.
- 2) *Enhver, der har en individuel og væsentlig interesse i sagens udfald*. Ligesom vedrørende 1) er der her tale om et kriterium, som med eller uden eksplicit lovstøtte anvendes inden for praktisk taget hele det her behandlede felt. Den forskel i fortolkningen med hensyn til lokale sammenslutningers klageret, der i dag kan konstateres på forskellige lovgivningsfelter, tages nærmere op nedenfor under 5). Kriteriet ’individuel og væsentlig interesse’ forudsættes ligesom efter praksis i dag at dække grundejer- og beboerforeninger, hvor mindst ét medlem af foreningen har en individuel og væsentlig interesse i sagens udfald.

...

- 5) *Lokale sammenslutninger, der har beskyttelse af miljø- og naturværdier som hovedformål, og som under 1. instansens behandling af sagen fremsætter ønske om underretning om afgørelsen.*

Som det fremgår af fremstillingen foran under 9.2.1 [formentlig rettelig pkt. 4.2.1; min bemærkning] er lokale miljøgrupper efter nogle love anset for klageberettigede ud fra en fortolkning af kriteriet 'individuel og væsentlig interesse', medens samme spørgsmål i relation til navnlig miljøbeskyttelsesloven er besvaret benægtende i hidtidig praksis. Dette er uheldigt ud fra harmoniseringssynspunkter. Det forekommer endvidere materielt urimeligt, at lokale miljøgrupper ikke kan klage over miljøbeskyttelsesafgørelser. Med den betydelige voksende lokale interesse, der kan konstateres for miljøspørgsmål, er en sådan retstilstand ikke holdbar.

Udvalget har overvejet, om ikke et tilfredsstillende resultat kunne opnås ved en ændret fortolkning af navnlig miljøbeskyttelseslovens almindelige kriterium 'individuel og væsentlig interesse'. Dette ville for så vidt være ønskeligt, som denne ramme er meget fleksibel, og netop lokale miljøgrupper er så forskelligartede, at de vanskeligt lader sig inddefinere i håndfaste kriterier. Da den administrative praksis imidlertid er fast på miljøbeskyttelseslovens felt, må det antages, at retstilstanden næppe kan ændres uden ny lovgivning, og udvalget foreslår derfor en lovbestemmelse som angivet i indledningen til pkt. 5)."

2.2.3. Gorm Møller, Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer, 2. udgave (2019), anfører på s. 1302 f. bl.a. følgende:

"Ved gennemførelsen af 1991-loven blev der gjort op med spørgsmålet om lokale foreningers klageberettigelse. Dette skete på den måde, at der indførtes en klageret for lokale foreninger, der har beskyttelse af miljøet som hovedformål, og som på forhånd 'anmelder' sig hos myndighederne, jf. §§ 76 og 100. Lovgiver har hermed fulgt et tidligere udarbejdet forslag fra Miljøministeriets såkaldte Arealudvalg, jf. betænkning 1120/1987 (udvalgets delbetænkning nr. 2), s. 69 ff.

...

Det må på denne baggrund antages, at såvel landsdækkende som lokale foreninger ikke længere vil kunne støtte klageret på kriteriet individuel, væsentlig interesse. Foreninger vil herefter alene kunne klage, såfremt betingelserne i enten §§ 76 og 100 eller i § 99 er opfyldt.

...

På et enkelt punkt kan det dog ikke antages, at bestemmelserne om foreningers klageberettigelse er udtømmende. Det har således næppe været hensigten, at traditionelle grundejer- og beboerforeninger ikke læn- gere skulle kunne støtte klageret på kriteriet individuel, væsentlig inte- resse. Sådanne foreninger har hidtil med støtte i bemærkningerne til for- slaget til 1973-loven været anerkendt som klageberettigede i forhold til afgørelser vedrørende forurenende aktiviteter, der kan tænkes at med- føre gener for foreningernes medlemmer. Såfremt denne adgang måtte anses for bortfaldet ved 1991-loven, ville disse foreninger være helt af- skåret fra at kunne klage på deres medlemmers vegne, idet de ikke kan antages at opfylde betingelserne i § 76, jf. kommentaren hertil. Til støtte for, at lokale grundejer- og beboerforeningers klageret er bevaret, kan henvises til miljøministerens besvarelse af spørgsmål 8 og 65 under Fol- ketingets Miljø- og Planlægningsudvalgs behandling af 1991-lovforsla- get. Det fremgår heraf, at det ikke har været hensigten med §§ 76 og 100 at indskrænke de hidtidige klagemuligheder efter loven. Også Areal- udvalget forudsætter i sin ovennævnte delbetænkning, s. 68, at grund- ejer- og beboerforeningers klageret efter kriteriet individuel, væsentlig in- teresse bevares.

Se til spørgsmålet MAD 2008.377 MKN: En borgerforening, der efter sine vedtægter havde til opgave at forvalte gadelys og fremme kulturelle formål, og som i øvrigt ikke havde anmeldt sig efter § 76, kunne ikke an- ses som en forening, der havde miljøbeskyttelse eller væsentlige rekrea- tive interesser som hovedformål, og var derfor ikke klageberettiget efter § 100. Foreningen kunne endvidere ikke anses som en egentlig grund- ejerforening og var derfor heller ikke klageberettiget efter § 98, stk. 1, nr. 2.

En forening kan naturligvis klage på grundlag af en fuldmagt fra en kla- geberettiget person, jf. herom ovenfor under punkt 1 in fine.

Endvidere vil en klage kunne optages til behandling, såfremt den eller de personer, der underskriver på foreningens vegne, må antages at være selvstændigt klageberettigede efter reglen i stk. 1, nr. 2, jf. således KFE 1995.371 om en afgørelse efter havmiljøloven, der er omtalt oven- for under pkt. 1.”

Jeg kan endvidere henvise til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Al- mindelige emner, 6. udgave (2016), s. 312 f. (særligt note 74).

2.3. Praksis

Det er i Miljø- og Fødevarerklagenævnets praksis antaget, at egentlige grund- ejer- og beboerforeninger kan være klageberettigede efter bestemmelsen i

husdyrbruglovens § 84, stk. 1, nr. 3, hvis mindst ét medlem af foreningen er selvstændigt klageberettiget, fordi vedkommende har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald, jf. den tilsvarende bestemmelse i miljøbeskyttelseslovens § 98, stk. 1, nr. 2.

Sagen KFE 1995.371 (offentliggjort i tidsskriftet Kendelser om Fast Ejendom) – omtalt under pkt. 2.2.3 – angik et amtsråds tilladelse efter havmiljøloven til klapning af 200 m³ oprensningsmateriale fra en bådhavn på en klapplads i Roskilde Fjord. Afgørelsen blev indbragt for det daværende Miljøklagenævn af en grundejerforening og af en forening af bierhvervs- og lystfiskere (et bådelaug). Miljøklagenævnet udtalte, at de to foreninger næppe som foreninger kunne anses for klageberettigede i forhold til afgørelsen. Til gengæld var formanden for bådelauget – som havde underskrevet laugets klage – efter nævnets opfattelse personligt klageberettiget, idet han som registreret bierhvervsfisker kunne gøre fiskeriinteresser gældende i bl.a. det pågældende område. Nævnet realitetsbehandlede på den baggrund klagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i flere sager taget stilling til spørgsmålet om klageberettigelse for omboende i forhold til afgørelser truffet efter husdyrbrugloven. Efter nævnets praksis foretages vurderingen af, om der foreligger klageberettigelse, med udgangspunkt i den beregnede lugtkonsekvenszone for husdyrbruget. Hvis klagerens ejendom ligger inden for lugtkonsekvenszonen, antages det således som udgangspunkt, at den pågældende har en væsentlig interesse i afgørelsen. Jeg henviser til sagen MAD 2016.233 (offentliggjort i tidsskriftet Miljøretlige Afgørelser og Domme), hvor en omboende til et husdyrbrug ikke blev anset for klageberettiget i forhold til en afgørelse om tilladelse til udvidelse af en slagtekalvebesætning, idet den pågældendes ejendom lå ca. 225 meter fra husdyrbruget, og lugtkonsekvenszonen var beregnet til 175 meter. Se også sagerne MAD 2007.876, MAD 2016.317 og MAD 2020.144.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets udtalelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 28. juni 2021 afgivet udtalelse i sagen.

Nævnet har anført, at husdyrbruglovens § 86 som omtalt i afgørelsen af 25. september 2020 må antages udtømmende at regulere lokale foreningers klageberettigelse, men at der dog er en enkelt undtagelse hertil. Det har således efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse ikke været hensigten, at traditionelle grundejer- og beboerforeninger ikke længere skulle kunne støtte klageret på kriteriet individuel, væsentlig interesse i forhold til afgørelser vedrørende forurenende aktiviteter, der kan tænkes at medføre gener for foreningens medlemmer.

Nævnet har endvidere anført, at det i praksis er antaget, at en klage vil kunne optages til behandling, hvis den eller de personer, der underskriver på foreningens vegne, må antages at være selvstændigt klageberettigede efter reglen i husdyrbruglovens § 84, stk. 1, nr. 3.

Det er Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse, at en traditionel grundejer- eller beboerforening er kendetegnet ved, at foreningen er en sammenlutning af grundejere eller beboere i et bestemt geografisk afgrænset område, hvis formål er at varetage grundejernes eller beboernes fælles interesser, eksempelvis i forhold til kommunen i relation til vedligeholdelse af veje, ændringer i lokalplanen og andre forhold, der har indflydelse på det område, som foreningen dækker.

Det er i forlængelse heraf nævnets vurdering, at Lokalforeningen Bevarelse af Fabjerg Hedeslette ikke falder ind under begrebet traditionelle grundejer- eller beboerforeninger. Nævnet har herved lagt vægt på, at foreningen har beskyttelse af natur og miljø som hovedformål, og at alle, der vil arbejde for formålet, kan melde sig ind i foreningen. Nævnet har i den forbindelse tilføjet, at reglerne om klageberettigelse efter nævnets vurdering ikke ses at give mulighed for at lægge vægt på hensigten eller motiverne bag en klages indgivelse eller en forenings oprettelse. Det afgørende må således være, hvad der fremgår af foreningens vedtægter.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har endvidere anført, at foreningens klage til nævnet alene er underskrevet af foreningens formand og således ikke af nogle de nærmeste naboer til husdyrbruget. Nævnet har i tilknytning hertil bemærket, at det i den påklagede miljøgodkendelse er anført, at den beregnede lugtkonsekvenszone er 1.181 meter. Formandens ejendom – hvortil afstanden i luftlinje er opmålt til ca. 4 km – er således ikke beliggende inden for lugtkonsekvenszonen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i forlængelse heraf anført, at nævnet ikke i afgørelsen af 25. september 2020 særskilt har omtalt muligheden for, at en lokalforenings klage kan optages til behandling, hvis den er underskrevet af en person, der er selvstændigt klageberettiget efter husdyrbruglovens § 84, stk. 1, nr. 3. Nævnet har derfor heller ikke taget særskilt stilling til, om formanden kan anses for selvstændigt klageberettiget efter den nævnte bestemmelse. Nævnet har dog samtidig anført, at det efter nævnets vurdering er åbenbart, at det ikke vil være tilfældet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har på baggrund af det anførte fastholdt sin afvisning af at behandle klagen.

4. Min vurdering

Denne sag rejser to hovedspørgsmål.

Det første spørgsmål er, om Miljø- og Fødevareklagenævnet burde have realitetsbehandlet klagen fra Lokalforeningen Bevarelse af Fabjerg Hedeslette af 13. juli 2020. Jeg vil i den forbindelse indledningsvis vurdere, om foreningen var klageberettiget efter husdyrbruglovens § 86, stk. 1, om lokale miljø- og naturbeskyttelsesforeninger, jf. herom pkt. 4.1. Dernæst vil jeg under pkt. 4.2 tage stilling til, om foreningen havde klageret efter husdyrbruglovens § 84, stk. 1, nr. 3, om klageadgang for enhver, der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald. Endelig vil jeg vurdere, om klagen burde have været behandlet, fordi den, der underskrev klagen på foreningens vegne, eller et eller flere af foreningens (øvrige) medlemmer må antages at være selvstændigt klageberettigede efter kriteriet individuel, væsentlig interesse i sagens udfald. Se herom pkt. 4.3 nedenfor.

Sagens andet hovedspørgsmål er, om nævnet burde have behandlet en eller flere af de klager over Lemvig Kommunes afgørelse, som du og andre ombøende til husdyrbruget indgav i perioden fra den 20. til den 22. december 2020. Dette andet spørgsmål behandler jeg under pkt. 5 nedenfor.

4.1. Efter husdyrbruglovens § 86, stk. 1, kan lokale foreninger, der har beskyttelse af natur og miljø som hovedformål, klage over afgørelser, som foreningen i medfør af lovens § 61 har anmodet kommunen om at modtage underretning om.

I den foreliggende sag har nævnet fundet, at Lokalforeningen Bevarelse af Fabjerg Hedeslette ikke var klageberettiget efter denne bestemmelse, idet foreningen først er stiftet efter, at Lemvig Kommune traf afgørelse i sagen, og foreningen allerede derfor ikke kan have fremsendt en forudgående anmodning til kommunen efter husdyrbruglovens § 61.

Lokalforeningen Bevarelse af Fabjerg Hedeslette anmodede den 18. august 2020 Lemvig Kommune om underretning efter § 61. På dette tidspunkt havde kommunen truffet sin afgørelse i sagen, ligesom fristen for at klage over miljøgodkendelsen i øvrigt var udløbet.

Jeg er på den baggrund enig med Miljø- og Fødevareklagenævnet i, at foreningen ikke opfyldte betingelserne for klageberettigelse efter § 86, stk. 1, i relation til Lemvig Kommunes afgørelse af 19. juni 2020.

4.2. Spørgsmålet er herefter, om Miljø- og Fødevareklagenævnet burde have anset Lokalforeningen Bevarelse af Fabjerg Hedeslette for klageberettiget efter husdyrbruglovens § 84, stk. 1, nr. 3, om klageadgang for enhver, der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald.

Husdyrbruglovens § 86 svarer som nævnt til miljøbeskyttelseslovens § 100, stk. 1. Af forarbejderne til miljøbeskyttelseslovens § 100, stk. 1 (lovforslag nr. L 74 af 23. januar 1991), fremgår det, at reglen gør udtømmende op med lokale foreningers klageret.

Med støtte i bl.a. betænkning nr. 1120/1987 fra Arealudvalget (delbetænkning nr. 2, s. 68) er det imidlertid i Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis antaget, at egentlige grundejer- og beboerforeninger – ligesom før lovændringen i 1991 – kan være klageberettigede efter husdyrbruglovens § 84, stk. 1, nr. 3 (og den tilsvarende bestemmelse i miljøbeskyttelseslovens § 98, stk. 1, nr. 2), hvis mindst ét medlem af foreningen er selvstændigt klageberettiget, fordi vedkommende har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald. Jeg henviser til pkt. 2.3 ovenfor.

Om Lokalforeningen Bevarelse af Fabjerg Hedeslette kan opnå klageberettigelse på dette grundlag, afhænger således i første række af, om foreningen kan karakteriseres som en grundejer- eller beboerforening.

Begreberne "grundejerforening" og "beboerforening" er ikke nærmere defineret i lovgivningen. Miljø- og Fødevareklagenævnet har imidlertid anført, at en traditionel grundejer- eller beboerforening efter nævnets opfattelse er kendetegnet ved, at foreningen er en sammenslutning af grundejere eller beboere inden for et bestemt geografisk afgrænset område, hvis formål er at varetage grundejernes eller beboernes fælles interesser, eksempelvis vedligeholdelse af veje og fællesarealer på foreningens område.

Denne forståelse af begreberne giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Det fremgår af vedtægterne for Lokalforeningen Bevarelse af Fabjerg Hedeslette, at foreningens formål er "[b]evarelse og beskyttelse af området op til Klosterheden, og Klosterhedens skovlinje, samt hensyn til natur og miljø, naboer og brugere af skoven". Endvidere fremgår det, at medlemskab kan tegnes af alle, der vil arbejde for foreningens formål.

Af den medlemsfortegnelse, der var vedlagt klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet, fremgår det, at ca. en tredjedel af foreningens medlemmer er bosiddende i umiddelbar nærhed af husdyrbruget på adressen X. De øvrige medlemmer kommer fra omkringliggende byer og landområder flere kilometer fra husdyrbruget.

På baggrund af navnlig det anførte om foreningens vedtægter og medlemskreds kan jeg ikke kritisere, at Miljø- og Fødevareklagenævnet har fundet, at foreningen ikke kan karakteriseres som en grundejer- eller beboerforening og derfor heller ikke kan opnå klageberettigelse på dette grundlag. Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg er enig med nævnet i, at spørgsmålet om klageberettigelse i første række må bedømmes ud fra foreningens vedtægter.

4.3. Jeg har endelig fundet anledning til at overveje, om klagen burde have været behandlet, fordi den, der underskrev klagen på foreningens vegne, eller et eller flere (andre) medlemmer af foreningen må antages at være selvstændigt klageberettigede efter kriteriet individuel, væsentlig interesse i sagens udfald.

Jeg har noteret mig Miljø- og Fødevareklagenævnets oplysning om, at Lokalforeningen Bevarelse af Fabjerg Hedeslettes klage til nævnet alene er underskrevet af foreningens formand.

Jeg er endvidere enig med Miljø- og Fødevareklagenævnet i, at formanden ikke har en sådan individuel, væsentlig interesse i sagens udfald, at hun er selvstændigt klageberettiget efter bestemmelsen i husdyrbruglovens § 84, stk. 1, nr. 3.

Jeg har herved lagt vægt på, at formandens ejendom efter det oplyste ligger ca. 4 km fra husdyrbruget og dermed et godt stykke uden for den beregnede lugtkonsekvenszone, og at vurderingen af spørgsmålet om klageberettigelse efter husdyrbrugloven efter nævnets faste praksis foretages med udgangspunkt i den beregnede lugtkonsekvenszone for husdyrbruget, jf. herom pkt. 2.3.

Det forhold, at formanden for foreningen efter det oplyste har to heste opstaldet på A og B's ejendom tæt på husdyrbruget, og at hun dermed ofte opholder sig der, indebærer efter min opfattelse ikke, at formanden har en tilstrækkelig væsentlig interesse i sagens udfald til at kunne opnå klageberettigelse.

Jeg må herudover lægge til grund, at der blandt foreningens øvrige medlemmer er personer, der har en sådan væsentlig og individuel interesse i sagens udfald, at de ville have været klageberettigede, såfremt de havde indgivet (rettidig) klage i eget navn, og at dette på afgørelsestidspunktet stod klart for Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Efter en gennemgang af foreningens klage mener jeg imidlertid ikke, at jeg har grundlag for at kritisere, at nævnet afviste at anskue klagen, som om foreningen handlede som repræsentant for et eller flere bestemte klageberettigede medlemmer. Jeg har herved lagt vægt på, at foreningens klage frem-

træder som indgivet på foreningens egne vegne og ikke på vegne af bestemte enkeltmedlemmer, og at foreningen som anført ovenfor i pkt. 4.2 ikke kan anses for at udgøre en grundejer- eller beboerforening.

4.4. Jeg kan på den anførte baggrund samlet set ikke kritisere, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ved afgørelsen af 25. september 2020 har afvist at realitetsbehandle foreningens klage af 13. juli 2020. Det gælder, selv om jeg har forståelse for, at reglerne på området kan forekomme uoverskuelige.

5. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 26. februar 2021

5.1. Du og andre omboende til husdyrbruget indgav i perioden fra den 20. til den 22. december 2020 individuelle klager over Lemvig Kommunes afgørelse til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviste ved sin afgørelse af 26. februar 2021 at realitetsbehandle de indgivne klager. Nævnet anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

”Det fremgår af sagens oplysninger, at Lemvig Kommunes afgørelse er offentligt bekendtgjort den 23. juni 2020, hvorfor klagefristen udløb den 21. juli 2020.

Klagerne har henholdsvis den 20., 21. og 22. december 2020 indgivet klagerne til Miljø- og Fødevareklagenævnet via klageportalen, og klagerne er således indgivet efter klagefristens udløb.

Der er ingen bestemmelser i husdyrbrugloven om, at Miljø- og Fødevareklagenævnet kan se bort fra overskridelser af klagefristen. I tilfælde, hvor der ikke er fastsat en udtrykkelig bestemmelse herom i lovgivningen, følger det af den almindelige forvaltningsretlige praksis, at en myndighed i særlige tilfælde kan se bort fra overskridelsen af en klagefrist og realitetsbehandle en for sent indgivet klage. Ved vurderingen af, hvorvidt en for sent indgivet klage kan realitetsbehandles, kan der bl.a. lægges vægt på fristoverskridelsens længde, om der foreligger undskyldelige omstændigheder, herunder om der er givet korrekt klagevejledning, samt hensynet til andre parter med modstående interesser, f.eks. afgørelsens adressat.

Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis med hensyn til klagefrister er restriktiv, navnlig i sager, hvor der er andre parter med modstående inte-

resser. En klage, der er indgivet efter udløbet af klagefristen, vil som udgangspunkt blive afvist, også selvom der er tale om en overskridelse med blot en enkelt dag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der ikke foreligger sådanne særlige forhold, at der i den konkrete sag kan ses bort fra en overskridelse af klagefristen. Nævnet har ved sin vurdering lagt vægt på, at den påklagede afgørelse er offentligt bekendtgjort og desuden fremsendt direkte til klagerne, at der i afgørelsen er givet korrekt klagevejledning, herunder i forhold til klageberettigelse og klagefristens udløb, og at der i sagen ikke foreligger oplysninger om undskyldelige omstændigheder for klagefristens overskridelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at henvendelsen fra foreningen Bevarelse af Fabjerg Hedeslette af 20. august 2020 og det efterfølgende forløb ikke efter nævnets vurdering kan føre til et andet resultat, idet klagefristen allerede på dette tidspunkt var udløbet.”

5.2. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 26. februar 2021 er truffet på grundlag af husdyrbruglovens § 79, stk. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 79. Klagefristen er 4 uger fra den dag, afgørelsen eller beslutningen er meddelt. Er afgørelsen eller beslutningen offentligt bekendtgjort, regnes klagefristen dog altid fra bekendtgørelsen.”

5.3. Som anført af Miljø- og Fødevareklagenævnet er der ingen bestemmelser i husdyrbrugloven om, at nævnet kan se bort fra overskridelser af klagefristen (også kaldet oprejsningsbevilling).

Det følger imidlertid af uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger, at klageinstansen – også i tilfælde, hvor der ikke findes en lovbestemmelse herom – kan se bort fra en overskridelse af klagefristen under særlige omstændigheder. Dette er også antaget i Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis efter husdyrbruglovens § 79, jf. TfL 2020.46 og TfL 2019.39 (begge offentliggjort i Tidsskrift for Landbrugsret) og MAD 2021.11. Det fremgår desuden af de nævnte sager, at nævnets praksis med hensyn til klagefrister er restriktiv, navnlig i sager, hvor der er andre parter med modstående interesser, og at nævnet normalt vil afvise en klage, der er indgivet efter udløbet af klagefristen, selv om der er tale om en meget kort overskridelse.

Spørgsmålet om, hvornår der kan gives oprejsningsbevilling, herunder hvilke momenter der tillægges vægt ved vurderingen heraf, er nærmere omtalt i den

forvaltningsretlige litteratur. Jeg henviser til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Almindelige Emner, 6. udgave (2016), s. 322 f., hvor der er anført bl.a. følgende:

”I flere love (og forretningsordener) er det (...) fastsat, at rekursorganet kan se bort fra en fristoverskridelse. (...)

Det forhold, at en klage tages under realitetsbehandling, trods en overskridelse af klagefristen, betegnes normalt oprejsningsbevilling.

Hvor loven (eller forretningsordenen) ikke har fastsat en adgang til oprejsningsbevilling, kan rekursmyndigheden alligevel efter uskrevne forvaltningsretlige regler se bort fra en overskridelse af klagefristen. (...) Dog må det fastholdes, at udgangspunktet er, at klagen skal afvises. En oprejsningsbevilling kan således ikke gives uden videre. Der skal foreligge visse særlige forhold. Disse skal typisk have karakter af undskyldende omstændigheder, som er en rimelig grund til fristoverskridelse. (...)

Sådanne omstændigheder kan f.eks. være sygdom eller væsentlig postforsinkelse på grund af arbejdsnedlæggelse. (...) Fristens længde er også af betydning. Er fristen kort, vil tilbøjeligheden til at se bort fra den være større, end hvis fristen er lang. Hvor meget, fristen er overskredet, spiller ligeledes en rolle. En kort overskridelse kan bedre accepteres end en længere. (...) Er der givet korrekt klagevejledning, taler dette imod oprejsningsbevilling. (...) Det er ligeledes af betydning, om andre borgere har modstående interesser, som tilsiger, at sagen ikke bør behandles efter fristens udløb. Er der tale om et egentligt partsforhold (partstvist), vil fristen normalt blive håndhævet strengt, og kun ekstraordinære forhold vil i almindelighed kunne føre til, at en for sent indgivet klage behandles. Det skyldes, at en fristforlængelse til fordel for den ene part er til ugunst for den anden part. (...)

Jeg henviser desuden til Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 1033 ff., og til Sten Bønsing, Almindelig forvaltningsret, 4. udgave (2018), s. 367.

5.4. Mine bemærkninger

Det fremgår af sagens oplysninger, at fristen for at klage over Lemvig Kommunes afgørelse af 19. juni 2020 udløb den 21. juli 2020. Fristen var således udløbet, ca. 5 måneder før du og andre omboende i dagene fra den 20. til den 22. december 2020 indgav klage.

Spørgsmålet er derfor, om der foreligger sådanne særlige omstændigheder i sagen, at der er grundlag for at se bort fra fristoverskridelsen (give oprejsningsbevilling).

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved afgørelsen af 26. februar 2021 lagt vægt på bl.a., at Lemvig Kommunes afgørelse blev fremsendt direkte til jer, og at afgørelsen indeholdt korrekt klagevejledning, både i forhold til klageberettigelse og klagefristens udløb. Nævnet har derudover lagt vægt på, at der ikke foreligger undskyldelige omstændigheder, der kan begrunde, at der ses bort fra overskridelsen af klagefristen.

Efter min gennemgang af de oplysninger, som jeg har modtaget i sagen, mener jeg ikke, at der er udsigt til, at jeg vil kunne kritisere, at nævnet har afvist at behandle jeres klager. Jeg har derfor besluttet ikke at indlede en nærmere undersøgelse af nævnets afgørelse af 26. februar 2021.

Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg har ved min beslutning lagt vægt på, at der er tale om en sag, hvor der foreligger modstående hensyn til den part, der har ansøgt om miljøgodkendelsen i sagen. Sådanne hensyn taler med betydelig vægt imod, at der bortses fra en overskridelse af en klagefrist. Jeg henviser til pkt. 5.3 ovenfor.

Det er desuden indgået i min vurdering, at der er tale om en ikke ubetydelig fristoverskridelse. Det gælder, uanset om henvendelsen den 20. august 2020 til Miljø- og Fødevarerklagenævnet kunne være anset for en ny klage fra det medlem af foreningen, der havde underskrevet henvendelsen, idet klagefristen på dette tidspunkt allerede var overskredet med flere uger. Jeg har derfor heller ikke fundet anledning til at undersøge, om henvendelsen af 20. august 2020 burde være anset for en klage fra et enkeltmedlem af foreningen.

Jeg er opmærksom på, at I har anført, at foreningens klage blev indgivet i så god tid inden klagefristens udløb, at I – hvis I havde haft kendskab til de betingelser, der gælder for foreningers klageberettigelse efter husdyrbrugloven – havde haft tid til at indrette jer herefter.

Dette indebærer efter min opfattelse imidlertid ikke, at der foreligger undskyldelige omstændigheder af en sådan karakter, at der er udsigt til, at jeg på den baggrund vil kunne kritisere, at nævnet ikke har set bort fra fristoverskridelsen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.