



Partsbegrebet i fredningssag

Fundet, at ejeren af en fredet ejendom - uanset at han ikke var klageberettiget - måtte anses for part i Overfredningsnævnets behandling af en klage over, at fredningsnævnet havde givet dispensation fra fredningsvilkårene til, at der blev ført en naturgasledning over ejendommen.

(J. nr. 1987-534-142).

A klagede over Overfredningsnævnets afgørelse af 25. marts 1987 vedrørende hans adgang til aktindsigt i nævnets sag om føring af en naturgasledning over hans jorder.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at Fredningsnævnet X ved kendelse af 29. maj 1981 gennemførte en fredning af A's ejendom.

Formålet med fredningen var at bevare ejendommens herregårdsmiljø således, at »samspillet mellem de velholdte bygninger, de åbne landbrugsarealer og de attraktive løvskove bevares for eftertiden«. Som vilkår for fredningen bestemtes bl.a., at fritstående enkeltræer ikke måtte fældes, samt at ændringer i terrænet eller terrænformer ikke var tilladt. Fredningen blev gennemført i forståelse med A som en frivillig fredning uden erstatning.

Fredningsnævnet tillod i henhold til § 34 i naturfredningsloven ved kendelse af 3. juni 1986, at Naturgasselskabet Y førte en naturgasledning over de fredede arealer.

Denne afgørelse blev påklaget til Overfredningsnævnet ved skrivelser af henholdsvis 25. juni 1986 fra Danmarks Naturfredningsforening og 26. juni 1986 fra A.

Overfredningsnævnet afviste at behandle A's klage, da han ikke ansås for klageberettiget i henhold til naturfredningslovens § 34, stk. 2, hvorefter nævnets afgørelser i henhold til § 34, stk. 1, kan påklages af »den, der har

FOB nr. 87.131

ansøgt om dispensation og af de i § 13, stk. 1, nævnte myndigheder m.v.«.

Overfredningsnævnet stadfæstede ved afgørelse af 18. september 1986 fredningsnævnets afgørelse af 3. juni 1986 med en enkelt ændring.

I skrivelse af 17. marts 1987 til Overfredningsnævnet anmodede A om »aktindsigt i sagen vedrørende føring af naturgasledning over ... s jorder«.

Nævnets viceformand besvarede i skrivelse af 25. marts 1987 A's henvendelse således:

»I anledning af Deres anmodning i skrivelse af 17. marts 1987 om aktindsigt i Overfredningsnævnets sag om føring af naturgasledning over ... s jorder og under henvisning til telefonsamtale, hvorunder De har fremsat ønske om at få tilsendt kopi af sagens akter, skal jeg meddele, at sagens akter udgør 41 A4-sider, eksklusiv Deres egne skrivelser hertil, som jeg går ud fra, at De selv har kopi af.

Der er heller ikke medregnet tre større foldede kort, som ikke umiddelbart lader sig kopiere.

Såfremt De ønsker at få tilsendt kopi af de 41 sider, bedes De indbetale ialt 50 kr. til Overfredningsnævnet.

Beløbet fremkommer således:

For første side	10 kr.
For hver påbegyndt følgende side 40 x 1 kr.	40 kr.
I alt	50 kr.

jf. Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen.

...«

Den 31. marts 1987 sendte Overfredningsnævnet (viceformanden) A følgende brev:

»I fortsættelse af mit brev af 25. marts 1987 i anledning af Deres anmodning om at få tilsendt kopi af Overfredningsnævnets sagsakter i sagen om føring af naturgasledning over ... jorder skal jeg meddele, at det fortsat må

anses som tvivlsomt, om De kan betragtes som part i den klagesag, som Danmarks Naturfredningsforening havde indbragt for Overfredningsnævnet i anledning af, at Fredningsnævnet (X) havde givet dispensation fra ... fredningen til det omhandlede anlæg af en naturgasledning.

Når det således må anses som tvivlsomt, om De er part i denne sag i forvaltningslovens forstand, skyldes det, at De som tidligere meddelt ikke var klageberettiget i forhold til den afgørelse, som fredningsnævnet traf efter naturfredningslovens § 34.

Da det drejer sig om et forholdsvis begrænset antal dokumenter, som De har ret til aktindsigt i, vil man dog efter omstændighederne undlade at kræve betaling for de kopier, som De har bedt om.

Overfredningsnævnets sagsakter, herunder kortmaterialet, vedlægges hermed i fotokopi.

...«

I A's klage til mig gjorde han gældende, at han, uanset at han ikke kunne anses for klageberettiget, måtte anses som part i Overfredningsnævnets sag og derfor havde krav på aktindsigt i henhold til forvaltningslovens § 9. Aktindsigten skulle derfor gennemføres i henhold til § 1 i Justitsministeriets bekendtgørelse om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til forvaltningsloven, dvs. gratis.

I udtalelsen af 27. april 1987 til mig fastholdt Overfredningsnævnet (viceformanden) sin opfattelse, hvorefter A ikke kunne betragtes som part og uddybe opfattelsen på følgende måde:

» ...

Uenigheden angår således alene det principielle spørgsmål, om der bør afkræves betaling for de ønskede kopier efter de betalingsregler, der er udstedt i henhold til offentlighedsloven, eller om forholdet bør afgøres efter de betalingsregler, der er udstedt i henhold til forvaltningsloven.

Om dette spørgsmål skal jeg udtale:

Fredningsnævnets afgørelse efter naturfredningslovens § 34, stk. 1, om dispensation fra en fredningsbestemmelse kan efter stk. 2 påklages til Overfredningsnævnet af den, der har ansøgt om dispensation, og af de i §

13, stk. 1, nævnte myndigheder m.v. Ejeren af den fredede ejendom, som dispensationssagen omfatter, er således ikke klageberettiget efter loven, medmindre han er identisk med en af de klageberettigede.

Naturfredningslovens begrænsning af kredsen af klageberettigede skal ses på baggrund af, at varetagelsen af fredningsinteresserne er et offentligt anliggende. Tilsynet med, at fredningsbestemmelser overholdes, påhviler således vedkommende amtsråd, jf. naturfredningslovens § 62 og bekendtgørelse nr. 640 af 6. december 1983. Om en fredningsbestemmelse i et konkret tilfælde er til hinder for en påtænkt foranstaltning, det være sig offentlig eller privat, og om der i givet fald kan dispenseres til foranstaltningens gennemførelse, afgøres af vedkommende fredningsnævn med klageadgang til Overfredningsnævnet.

Afgørelsen om dispensation kan træffes uden hensyn til, om ejeren af den berørte ejendom modsætter sig foranstaltningens gennemførelse og uden hensyn til den interesse, han måtte have i, at fredningen af hans ejendom i sin tid blev gennemført. Hvis ejeren modsætter sig foranstaltningens gennemførelse, må han gøre sin indsigelse gældende over for anlægsmyndigheden eller under ekspropriationsforretningen.

Forretningsordenen for fredningsnævn (bekendtgørelse nr. 617 af 1. december 1978, § 22, stk. 3, jf. § 21, stk. 6) bestemmer ganske vist, at hvis den, der ansøger om dispensation, ikke er ejendommens ejer, skal ejeren underrettes om ansøgningen og indbydes til at overvære møde og besigtigelse i sagen.

Selv om ejeren udnytter denne ret til at blive orienteret om dispensationssagen, er det tvivlsomt, om han derved bliver part i sagen for fredningsnævnet, og klageberettiget over for Overfredningsnævnet bliver han ikke, jf. ovenfor.

På denne baggrund har jeg ikke anset (A) for at være part i klagesagen for Overfredningsnævnet, og som følge deraf har jeg behandlet hans anmodning om aktindsigt og spørgsmålet om eventuel betaling herfor efter lov om offentlighed i forvaltningen og den i medfør heraf udstedte bekendtgørelse om betaling for afskrifter og fotokopier.«

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Overfredningsnævnets afgørelse blev truffet på grundlag af bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotoko-

pier, der udleveres i henhold til *lov om offentlighed i forvaltningen*. I henhold til denne bekendtgørelse er hovedreglen, at myndigheden kan kræve betaling for kopier. Samtidig afviste Overfredningsnævnet at benytte bekendtgørelse nr. 646 af samme dato om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til *forvaltningsloven*. Første eksemplar, der udleveres til en part, er ifølge denne bekendtgørelse gratis.

Afgørende for, hvilken af de to bekendtgørelser der skal anvendes, er som anført, om udleveringen sker (og bør ske) i henhold til § 9 i *forvaltningsloven* om parters adgang til aktindsigt.

Forvaltningsloven indeholder ingen definition af, hvad der skal forstås ved udtrykket »den, der er part i en sag« (§ 9, stk. 1). Ifølge lovens forarbejder skal udtrykket forstås i overensstemmelse med den praksis, som havde dannet sig på baggrund af partsoffentlighedsloven og offentlighedsloven fra 1970. Udgangspunktet er herefter, at partsbegrebet omfatter »ansøgere, klagere og andre, der har væsentlig interesse i sagens afgørelse«, jf. Justitsministeriets vejledning til *forvaltningsloven*, punkt. 50.

Overfredningsnævnet har ved afgørelsen om, at De ikke kunne betragtes som part i *forvaltningslovens* forstand, så vidt ses, lagt afgørende vægt på, at De efter naturfredningslovens § 34, stk. 2, ikke var berettiget til at påklage fredningsnævnets kendelse til Overfredningsnævnet.

Det fremgår af det netop anførte udgangspunkt - jf. udtrykket »klagere og andre (fremhævet af mig), der har væsentlig interesse i sagens afgørelse« - at det forhold, at en person ikke er klageberettiget over for en bestemt administrativ afgørelse, ikke er ensbetydende med, at vedkommende heller ikke kan anses for part i relation til *forvaltningslovens* regler. Klageadgangen kan være afskåret (eller udvidet) af grunde, som er uden betydning for afgørelsen af, om en person er part i *forvaltningslovens* forstand. Selv om det må lægges til grund, at De ikke var klageberettiget, henstår således stadigvæk spørgsmålet om partsstilling på andet grundlag end klageret.

Spørgsmålet må afgøres på grundlag af en konkret vurdering af, hvor væsentlig, og af hvilken nærmere karakter, Deres interesse i sagens afgørelse er.

Jeg bemærker herved, at den sag, der er tale om i det foreliggende tilfælde, er Overfredningsnævnets sag i anledning af Danmarks Naturfredningsnævns klage til Overfredningsnævnet over det stedlige frednings-

nævns afgørelse om at meddele dispensation fra fredningen af Deres ejendom.

Deres interesse i sagen er baseret på ejerforholdet sammenholdt med Deres medvirken til den i 1981 gennemførte frivillige fredning af (A's ejendom). I overensstemmelse med forretningsordenen for det stedlige fredningsnævn havde De som ejer af ejendommen adgang til at deltage i fredningsnævnets besigtigelse og møde i dispensationsagen. De protesterede herunder mod den påtænkte ledningsføring og anbefalede en linie udenom de fredede arealer.

Overfredningsnævnets forretningsorden indeholder ikke tilsvarende bestemmelser om inddragelse af ejeren. Nævnet træffer sin afgørelse ud fra de hensyn af almen, offentlig karakter, som fredningen tilsigter at varetage, men - går jeg ud fra - dog således, at nævnet kan vælge at lægge vægt på de synspunkter, ejeren har fremført. Overfredningsnævnet har mulighed for såvel stadfæstelse som ophævelse eller ændring af fredningsnævnets dispensationsafgørelse.

Selv om spørgsmålet ikke er ganske utvivlsomt, er jeg på den anførte baggrund mest tilbøjelig til at mene, at Deres interesse i sagens afgørelse (i Overfredningsnævnet) var af en sådan karakter, at De burde være blevet betragtet som part i relation til reglerne om aktindsigt. Jeg må således anse det som en fejl, at De oprindeligt blev afkrævet betaling for udlevering af kopi af sagens dokumenter.

Jeg har gjort Overfredningsnævnet bekendt med min opfattelse.

Under hensyn til, at De efter det oplyste har fået alt relevant materiale udleveret, og at Overfredningsnævnet har frafaldet kravet på betaling for de udleverede kopier, finder jeg ikke herudover grundlag for at foretage noget.

...«