



Klage over afgørelse om, at en klage ikke skal have opsættende virkning

Udtalt overfor Miljøankenævnet, at afgørelser i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 2, om, at en klage ikke skal have opsættende virkning, kan indbringes selvstændigt for Miljøankenævnet som tredjeinstans. Endvidere bemærket, at jeg går ud fra, at spørgsmålet vil blive lovmæssigt afklaret i forbindelse med de igangværende overvejelser om ændring af ankesystemet inden for miljøområdet.

FOB nr. 87.121

(J. nr. 1986-815-11).

A klagede som advokat for virksomheden B til ombudsmanden over Miljøankenævnets afgørelse af 16. juni 1986, hvorved nævnet afviste at behandle en klage i skrivelse af 11. juni 1986 fra A. I den nævnte skrivelse klagede A over, at Miljøstyrelsen den 28. maj 1986 havde stadfæstet Hvalsø Kommunes bestemmelse i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 2, om, at et påbud i henhold til miljøbeskyttelseslovens §§ 42 og 50a skulle efterkommes uanset klage.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at Hvalsø Kommune i skrivelse af 10. april 1986 pålagde B at fjerne affald fra område III på Stengårdens kontrollerede losseplads. Det bestemtes samtidig, at forslag til sted for affaldets deponering, til en forsvarlig kontrolprocedure samt til tids- og aktivitetsplan skulle være kommunen i hænde inden 3 uger fra skrivelsens dato.

Efter kommunens godkendelse af forslagene skulle affaldet være fjernet inden 12 uger fra godkendelsestidspunktet.

Endelig fastsatte kommunen, at »nærværende afgørelse skal efterkommes uanset eventuel klage til Miljøstyrelsen«.

I en skrivelse af 6. maj 1986, som A indgav til Hvalsø Kommune, klagede han over de udstedte påbud.

I en skrivelse ligeledes af 6. maj 1986, som A stiledede direkte til Miljøstyrelsen, klagede A over, at kommunen havde bestemt, at hans klage ikke skulle have opsættende virkning.

Miljøstyrelsen tiltrådte i skrivelse af 28. maj 1986 kommunens afgørelse om, at påbudene skulle efterkommes uanset A's klage. Styrelsen fandt, under hensyn til at B i en skrivelse af 8. august 1984 havde bekræftet, at det ulovligt deponerede affald ville blive fjernet, at kommunen havde haft særlig grund til at træffe denne afgørelse.

Denne afgørelse indbragte A ved skrivelse af 11. juni 1986 for Miljøankenævnet. Miljøankenævnet meddelte A i skrivelse af 16. juni 1986, at nævnet fandt at måtte afvise hans klage. Nævnet begrundede sin afgørelse på følgende måde:

» ...

Miljøankenævnet skal i denne anledning bemærke, at efter miljøbeskyttelseslovens § 76 kan en række nærmere opregnede afgørelser truffet af Miljøstyrelsen, herunder afgørelser om påbud eller forbud i medfør af lovens § 42 eller § 44, påklages til Miljøankenævnet, men afgørelser truffet af de foregående instanser i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 2, om, at påbud eller forbud skal efterkommes uanset klage, indtil klagemyndigheden eventuelt bestemmer andet, er ikke nævnt i § 76 som afgørelser, der selvstændigt kan påklages til nævnet.

Miljøankenævnet må herefter anlægge den fortolkning, at miljøbeskyttelseslovens bestemmelser om klage til nævnet kun finder anvendelse på Miljøstyrelsens endelige afgørelse, men ikke på en delafgørelse som den foreliggende, hvilket er i overensstemmelse med et almindeligt anerkendt forvaltningsretligt princip.

Til nærmere begrundelse skal anføres, at Miljøankenævnet som 3. instans ikke vil kunne tage stilling til en klage over en delafgørelse uden at have selve hovedsagen om påbudet forelagt, og nævnet vil derved afbryde og forsinke sagsbehandlingen i Miljøstyrelsen.

En ordning, hvorefter også afgørelser efter § 72, stk. 2, kunne påklages, ville føre til en meget kompliceret ordning, hvorefter spørgsmålet, om påbudet skal efterkommes uanset klage, først kunne påklages selvstændigt til nævnet, og spørgsmålet senere kunne rejses på ny, efter at Miljøstyrelsen havde truffet sin endelige afgørelse om sagens realitet.«

A indbragte ved skrivelse af 20. juni 1986 denne afgørelse for ombudsmanden. Efter A's opfattelse har Miljøankenævnet kompetence til og derfor også pligt til at tage stilling til, om en klage skal have opsættende virkning. Han anførte herved nærmere:

»Som det fremgår, har Miljøankenævnet truffet den afgørelse, at det ikke mener sig kompetent til at behandle spørgsmålet om, hvorvidt klage til Miljøstyrelsen skal have opsættende virkning, separat.

Denne holdning betyder, at når Miljøstyrelsen har truffet afgørelse om at stadfæste kommunens beslutning med hensyn til, at klage over påbudet ikke skal have opsættende virkning, er min klient reelt afskåret fra at få Miljøankenævnets afgørelse om dette spørgsmål.

Det må således forventes, at Miljøstyrelsens realitetsbehandling af kommunens påbud let vil kunne vare et halvt år - (jeg har sager om samme losseplads, som har ligget væsentligt længere hos Miljøstyrelsen) -, og inden da er de pågældende af kommunen fastsatte meget korte frister naturligvis forlængst udløbet.

Det er min opfattelse, at Miljøankenævnet har kompetence til og derfor også pligt til at tage stilling til, om klage skal have opsættende virkning.

Jeg kan i denne forbindelse henvise til, at klage til Miljøankenævnet over afgørelser vedrørende bl.a. påbud i medfør af miljøbeskyttelseslovens kap. 5, netop har opsættende virkning, jf. miljøbeskyttelseslovens § 81, stk. 2. I denne bestemmelse er også fastsat, at nævnet kan træffe anden beslutning og derfor også ophæve en tidligere myndigheds bestemmelse om, at klage ikke skal have opsættende virkning. Miljøankenævnet har således i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 81, stk. 2, de samme beføjelser, som Miljøstyrelsen har ifølge miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 2, som der udtrykkelig henvises til.

Denne bestemmelse bliver som nævnt meningsløs i forhold til en af kommunen som første instans truffet beslutning i denne retning, hvis Miljøankenævnet ikke kan tage stilling til spørgsmålet, før Miljøstyrelsen har haft sin fulde realitetssagsbehandling.

Spørgsmål af denne art må betragtes som formalitetsspørgsmål under sagens forberedelse.

Selv om sådanne formalitetsspørgsmål normalt må behandles sammen med den øvrige klagesag, kan de have en sådan karakter, at det for at klageadgangen overhovedet skal have realitet, må være muligt at udskille dem til særskilt behandling.

Miljøstyrelsen har da også netop truffet særskilt afgørelse vedrørende spørgsmålet om opsættende virkning.

Jeg kan herved henvise til Dansk Miljøret, bind 3, s. 136, hvor det netop af de samme grunde anføres, at spørgsmålet om opsættende virkning må kunne behandles særskilt.

Miljøankenævnets kompetence i så henseende følger dels af § 81, stk. 2, og er dels en følge af hele Miljøankenævnets stilling som klagemyndighed vedrørende den realitetsafgørelse, der foreligger.«

I en udtalelse til ombudsmanden uddybede Miljøankenævnet sin opfattelse af kompetencespørgsmålet på følgende måde:

»Miljøankenævnet skal herefter bemærke, at den foreliggende sag drejer sig om det spørgsmål, om Miljøstyrelsens delafgørelse om, at et af 1. instansen meddelt påbud skal efterkommes uanset klage til styrelsen, kan påklages videre til Miljøankenævnet, således at dette separat skal tage stilling til den midlertidige efterkommelse, medens klagen over det meddelte påbud fortsat er til behandling i Miljøstyrelsen.

Det pågældende spørgsmål er ikke afgjort i miljøbeskyttelsesloven. Lovens § 72, stk. 2, tager således ikke stilling til denne situation, men behandler kun klagemyndighedens stilling, hvor den tidligere instans samtidig med påbudets meddelelse har truffet bestemmelse om efterkommelse uanset klage. Lovens § 81 kommer heller ikke i betragtning, da denne bestemmelse kun finder anvendelse ved klage til nævnet over et meddelt påbud/forbud.

Spørgsmålet er således ulovbestemt og må afgøres ved fortolkning.

Det kan vel - ud fra en vis synsvinkel - hævdes, at advokat (A's) standpunkt yder klageren den største retsbeskyttelse.

Miljøankenævnet finder imidlertid, at afgørende hensyn taler for den af nævnet anlagte fortolkning, først og fremmest den omstændighed, at en realitetsbehandling af spørgsmålet om efterkommelse uanset klage forud-

sætter behandling af sagens realitet eller i al fald væsentlige dele af denne - miljørisikoen ved den ene eller anden fremgangsmåde - i nævnet samtidig med, at sagen endnu ikke er færdigbehandlet i realiteten i Miljøstyrelsen. Nævnet ville således komme til forlods at vurdere de samme parametre, som skal lægges til grund ved Miljøstyrelsens behandling af afgørelsen i »hovedsagen« om det meddelte påbud.

Nævnet finder ikke, at disse forhold bør vurderes samtidig i Miljøstyrelsen og Miljøankenævnet. Bortset fra at dette ville være ganske upraktisk, finder nævnet det betænkeligt, at nævnet i givet fald ved en isoleret stillingtagen til berettigelsen af styrelsens afgørelse om klagens opsættende virkning ville kunne påvirke styrelsens afgørelse i »hovedsagen«, der som bekendt efterfølgende vil kunne indbringes for Miljøankenævnet efter miljøbeskyttelseslovens § 76.

Det bemærkes herved, at selve spørgsmålet om opsættende/ikke-opsættende virkning i sager som de omhandlede er overordentlig tæt knyttet til en vurdering af sagens realitet (påbudets nødvendighed/hensigtsmæssighed).

Efter nævnets opfattelse forudsætter en anvendelse af § 72, stk. 2, hos ankeinstansen, at denne - ud over en vurdering af, om der foreligger »særlige grunde« - nogenlunde kan bedømme, hvor lang sagsbehandlingstiden med hensyn til sagens realitet vil være og vel i nogen grad sandsynligheden for, at realitetsafgørelsen ikke vil være fundamentalt forskellig fra 1. instansens afgørelse. En sådan bedømmelse kan ikke finde sted i 3. instansen, der ikke kan styre sagsforløbet hos 2. instansen.

Nævnet er således af den opfattelse, at den miljømyndighed, der skal tage stilling til berettigelsen af en af en forudgående instans truffet afgørelse om opsættende virkning af eventuel klage, samtidig må have selve »hovedsagen« til behandling, jfr. for Miljøankenævnets vedkommende lovens § 81, stk. 2.

Den modsatte opfattelse af nævnets vil i øvrigt kunne føre til administrativt set mindre hensigtsmæssige situationer.

For eksempel må Miljøstyrelsen - efter en mellemkommende separat nævnsafgørelse, der stadfæster styrelsens afgørelse om ikke-opsættende virkning - være nødsaget til, såfremt styrelsen finder betingelserne herfor til stede, i givet fald (på ny) at bestemme, at klage over styrelsens afgørelse ikke skal have opsættende virkning (§ 72, stk. 2, 1. punktum). Nævnet

vil i så fald på ny skulle tage stilling til spørgsmålet, hvis det påklages af virksomheden, nu efter § 81, stk. 2, 2. punktum direkte.

Omvendt vil Miljøstyrelsen i givet fald, når realitetsafgørelsen træffes i styrelsen, kunne træffe en anden beslutning om spørgsmålet end den af nævnet truffet. Heller ikke dette er særlig hensigtsmæssigt.

Nævnet må på baggrund af foranstående være af den opfattelse, at det er berettiget af nævnet at afvise at tage stilling til en separat påklaget afgørelse truffet af Miljøstyrelsen i 2. instans om spørgsmålet om opsættende virkning for en af en kommunalbestyrelse truffet afgørelse.

Det bemærkes i denne forbindelse, at nævnet ikke finder, at et modsat synspunkt, som anført af advokat (A), kan udledes af Dansk Miljøret, bind 3, s. 136. De her anførte betragtninger - som nævnet deler - synes alene at kunne dække den situation, at den klageinstans, *der har sagens realitet til behandling*, særskilt kan tage stilling til for eksempel spørgsmålet om opsættende virkning.

Nævnet finder endvidere ikke at kunne tiltræde advokat (A's) argumentation i skrivelse af 23. juli 1986 med hensyn til betydningen af lovens § 72, stk. 4, 2. punktum. Der kan efter nævnets opfattelse ikke sluttes modsætningsvis fra denne bestemmelse, der regulerer et helt andet og specifikt beskrevet forhold.«

I klagen til ombudsmanden fastholdt A sin opfattelse og uddybede den på følgende måde:

»Jeg må i denne forbindelse påpege, at det af miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 4, 2. punktum, modsætningsvis kan udledes, at det i loven er forudsat, at der gælder en almindelig regel om mulighed for at indbringe særskilte afgørelser vedrørende opsættende virkning af en klage for højere klagemyndighed, selv om afgørelsen er truffet af klagemyndigheden i 1. klageinstans.

Dette støttes også af bemærkningerne i Dansk Miljørets bind 3, s. 136, hvor der netop antages at være selvstændig klageadgang for formalitetsafgørelser, hvis disse har en selvstændig direkte retsvirkning for de pågældende.

De her omhandlede afgørelser har en helt afgørende indgribende virkning for adressaten af helt selvstændig karakter og meget kraftig virkning ved, at påbuddet skal udføres.

Den i kopi fremsendte korrespondance viser iøvrigt med al ønskelig tydelighed, hvorledes påbudsmyndigheden fastholder sit krav om omgående udførelse og illustrerer dermed den afgørende praktiske og økonomiske klemme, som påbuddets adressat bringes i ved en afgørelse af denne art. Der er derfor et behov for al den retsbeskyttelse over for en sådan afgørelse, som overhovedet måtte kunne være en følge af miljøbeskyttelseslovens regler og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

Sådanne afgørelser må derfor kunne påklages særskilt.

Et afgørende hensyn i denne forbindelse må være, at reglerne om opsættende virkning af klage, er et essentielt led i miljøbeskyttelseslovens retsbeskyttelsessystem.

For at dette tilsidesættes, må der derfor være tale om meget klare situationer, hvor afgørelsen ikke bør kunne give anledning til væsentlig tvivl. Hvis der er væsentlig tvivl, må der ikke træffes afgørelse om, at påbuddet skal udføres uanset klage.

Da der netop er tale om et afgørende led i retsbeskyttelsen, må retsbeskyttelsessynspunkter endvidere også have afgørende betydning ved vurderingen af klagemuligheder og af forståelsen af miljøbeskyttelsesloven og de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

Miljøankenævnet anfører i sin skrivelse, at stillingtagen til spørgsmålet om opsættende virkning nødvendiggør en fordybelse i realiteten i klagesagen, hvilket specielt kan være uheldigt, da man herved muligvis kan foregribe 1. klageinstans' afgørelse.

Dette synspunkt må imidlertid med samme vægt tale for, at heller ikke klagemyndigheden skulle kunne træffe en foreløbig afgørelse før sin materielle afgørelse i sagen, da man må gå ud fra, at en sådan afgørelse truffet af klagemyndigheden efter § 72, stk. 2, netop sker, før man fra klagemyndighedens side har fået afdækket alle sagens realitetsproblemer.

Som ovenfor anført er denne problemstilling imidlertid ikke reel, idet der ikke bør træffes afgørelse om, at klage over påbud ikke har opsættende virkning, medmindre det fremgår med betydelig klarhed af sagen, at den-

ne afgørelse er velbegrunder. Er spørgsmålet tvivlsomt, bør der ikke træffes afgørelse om manglende opsættende virkning.

Risikoen for, at Miljøankenævnet på et foreløbigt grundlag skulle påvirke Miljøstyrelsens afgørelse, må endvidere anses for meget begrænset, netop fordi Miljøstyrelsen på et senere tidspunkt må antages at have uddybet sit kendskab afgørende til sagen og derfor ikke behøver at føle sig bundet af Miljøankenævnets rent foreløbige stillingtagen til sagen.

Dette hensyn kan endvidere ikke have nogen særlig vægt over for de afgørende retssikkerhedshensyn for påbuddets adressat.

Virkingen af manglende opsættende virkning er tværtimod, at hele klagesagen bliver illusorisk, idet påbuddet skal udføres. Med de sædvanlige ekspeditionstider for en klagesag, må det forventes, at påbuddet forlængst er udført, før klagesagen kommer til afgørelse. Risikoen for at foregribe klagemyndighedens afgørelse er således langt større ved, at der ikke gives opsættende virkning, end ved at Miljøankenævnet må tage en foreløbig stilling til spørgsmålet om opsættende virkning.

Betragtningerne om, at Miljøankenævnet ikke har mulighed for at vurdere tidsforløbet, illustrerer også den afgørende interesse for klagerne i at få taget særskilt stilling til spørgsmålet. Hvis sagen kan blive så langstrakt, at Miljøankenævnet end ikke tør skønne over, hvor lang tid klagesagen vil tage, er det endnu mere oplagt, at resultatet af en manglende stillingtagen vil blive, at påbuddet for længst er udført, før sagen måtte kunne nå til Miljøankenævnet.

Miljøankenævnet anfører som eksempel, at Miljøstyrelsen i givet fald kan have anledning til påny at bestemme, at klage over styrelsens afgørelse ikke skal have opsættende virkning. Hvis Miljøstyrelsen finder, at der er tilstrækkeligt grundlag for en sådan afgørelse, må man imidlertid også formode, at der har foreligget et klarere og bedre grundlag for denne afgørelse, og at dette grundlag forelægges for Miljøankenævnet, når Miljøankenævnet eventuelt påny skal tage stilling til sagen. Der vil derfor ikke i praksis være tale om en identisk sag, og Miljøstyrelsen må under alle omstændigheder formodes at have væsentlige grunde til eventuelt at træffe en afvigende afgørelse. Dette gælder tilsvarende, når Miljøstyrelsen skal træffe sin realitetsafgørelse.

Disse ikke specielt realistiske eksempler er derfor ikke nogen afgørende hindring for, at Miljøankenævnet tager særskilt stilling til spørgsmålet om opsættende virkning.

Med hensyn til den af Miljøankenævnet medsendte praksis bemærkes, at den seneste afgørelse øjensynlig bygger på den i nærværende sag trufne afgørelse, og derfor er uden betydning for vurdering af spørgsmålet.

Med hensyn til afgørelsen af 9. december 1985 vedrørende en sag i medfør af råstofloven, må denne afgørelse anses for særdeles tvivlsom.

Det fremgår da også ligefrem af et internt notat fra Miljøankenævnet, som er vedhæftet afgørelsen, at Miljøankenævnets egne medarbejdere ikke anser afgørelsen for holdbar.

Det anføres bl.a. direkte i dette notats nr. 3, at miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 4, må antages at føre til, at der netop er klageadgang, da bestemmelsen ellers var overflødig.«

Efter at A's bemærkninger var forelagt Miljøankenævnet, fremkom nævnet med følgende supplerende udtalelse:

»Nævnet finder, at det omtvistede juridiske spørgsmål bør løses således, at retsstillingen for 3. instansen er den samme, hvad enten det 1) er en virksomhed, der påstår en klage tillagt opsættende virkning i modsætning til 2. instansens afgørelse, eller det 2) er en klageberettiget 3. mand eller den kommunale myndighed, der påstår en af 2. instansen meddelt delafgørelse, der ophæver 1. instansens beslutning om, at afgørelsen skal efterkommes uanset klage, ændret af 3. instansen.

Der er som bekendt i sager om klage til 3. instansen over 2. instansens afgørelse af de omtvistede spørgsmål to interesser, typisk repræsenteret ved henholdsvis den virksomhed, der har fået påbudet, og den klageberettigede (herunder kommunalbestyrelsen), der af hensyn til miljøet finder den af 2. instansen trufne afgørelse vedrørende spørgsmålet om opsættende virkning ubegrundet.

Nævnet finder ikke, at nævnet i sådant partslignende forhold kan forholde sig forskelligt til det omtvistede spørgsmål, afhængigt af om det er den ene eller den anden af disse parter, der påstår særskilt stillingtagen i nævnet til den foregående instans' afgørelse.

Spørgsmålet om retssikkerhed for den ene part, virksomheden, kan efter nævnets opfattelse ikke vurderes på basis af denne parts forventning om, hvad nævnets afgørelse med hensyn til opsættende/ikke-opsættende virkning i givet fald ville gå ud på.

Den involverede virksomhed i før omtalte Stenløse-sag ville af de grunde, der er anført i nævnets udtalelse af 14. oktober 1986 til ombudsmanden, med nogen grund kunne påstå »sin« retssikkerhed antastet, såfremt nævnet i denne sag - uden at have »hovedsagen« til behandling - havde bestemt, at klagen til Miljøstyrelsen *ikke* skulle have opsættende virkning. Virksomheden ville kunne hævde, at en sådan afgørelse, med betydelige økonomiske konsekvenser for virksomheden til følge, ville have præjudicerende virkning for Miljøstyrelsens efterfølgende afgørelse i »hovedsagen«.

Nævnet finder også at burde pege på, at en delafgørelse i nævnet i den for ombudsmanden indbragte sag, der måtte være gået advokat (A) og hans klient imod, måtte kunne give advokat (A) anledning til retssikkerhedssynspunkter af den art, nævnet har haft for øje. Nævnet har i denne forbindelse bemærket sig, at Miljøstyrelsens afgørelse i hovedsagen endnu ikke foreligger, hvilket heller ikke er tilfældet i før omtalte Stenløse-sag.

Idet nævnet ikke finder, at advokat (A's) skrivelse af 5. november 1986 til ombudsmanden indeholder synspunkter, som nævnet ikke allerede har forholdt sig til i sin udtalelse af 14. oktober 1986, skal man supplerende anføre, at selve ordlyden af miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 1, 1. punktum: »Den myndighed, *der træffer afgørelsen* om påbud eller forbud, kan dog ...« synes at pege i retning af den af nævnet anlagte opfattelse af retsstillingen, nemlig at »hovedsagen« og det omtvistede »delspørgsmål« bør foreligge til samtidig behandling hos ankeinstansen.«

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til A:

»Som sagen foreligger til bedømmelse for mig, drejer den sig alene om det generelle spørgsmål, om afgørelse i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 2, 1. punktum, om, at en klage ikke skal have opsættende virkning, kan indbringes selvstændigt for Miljøankenævnet som tredje instans.

Det retlige udgangspunkt for bedømmelsen af dette spørgsmål er bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens §§ 70, 72 og 76.

Ifølge § 70 i miljøbeskyttelsesloven kan »kommunalbestyrelsens... afgørelser i henhold til denne lov eller i henhold til regler udfærdiget med hjemmel i loven ... påklages til Miljøstyrelsen ...«

§ 72 havde på tidspunktet for ankenævnets afgørelse følgende indhold:

§ 72.

»En klage har opsættende virkning for et påbud eller forbud, indtil klagemyndighedens afgørelse foreligger eller klagemyndigheden bestemmer andet.

Stk. 2. Den myndighed, der træffer afgørelse om påbud eller forbud, kan dog, når særlige grunde taler herfor, samtidig med påbudet eller forbudet bestemme, at dette skal efterkommes uanset klage. Uanset om denne beslutning påklages, skal påbudet eller forbudet efterkommes, indtil klagemyndigheden bestemmer andet.

...

Stk. 4. Klagemyndigheden kan i forbindelse med behandlingen af en godkendelse eller tilladelse, der er påklaget inden for klagefristen, jfr. § 71, selvstændigt afgøre spørgsmålet om påbegyndelse af bygge- og anlægsarbejder. Klagemyndigheden kan herunder

1) efter begæring meddele tilladelse til påbegyndelse af bygge- og anlægsarbejder,

2) bestemme at bygge- og anlægsarbejder, hvortil dispensation er meddelt efter stk. 3, ikke må påbegyndes eller skal standses.

Klagemyndighedens afgørelse kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed.

...«

Adgangen til at indbringe afgørelser for Miljøankenævnet er fastlagt i lovens § 76, der bl.a. fastslår, at afgørelser efter lovens kapitel 5, truffet af Miljøstyrelsen, kan indbringes for ankenævnet.

Jeg må ligesom Miljøankenævnet lægge til grund, at der ikke i de nævnte bestemmelser eller i miljøbeskyttelsesloven i øvrigt udtrykkeligt er taget stilling til, om Miljøstyrelsens afgørelser efter § 72, stk. 2, vil kunne ind-

bringes særskilt for Miljøankenævnet som tredje instans. Det forhold, at loven i en anden relation, jf. bestemmelsen i § 72, stk. 4, udtrykkeligt har gjort op med det tilsvarende processuelle spørgsmål og afskåret videre klageadgang, taler dog efter min opfattelse nærmest for en forståelse, hvorefter lovgiver generelt har været opmærksom på spørgsmålet og således ved at undlade at fastsætte bestemmelser, der afskærer klageadgang, har henholdt sig til lovens almindelige ordning på området, det vil sige klageadgang i to led.

Miljøankenævnet vil i givet fald skulle behandle spørgsmålet om opsættende virkning af klage til Miljøstyrelsen på et tidspunkt, hvor klagen (fortsat) er til realitetsbehandling i Miljøstyrelsen.

Jeg har forståelse for de synspunkter af såvel praktisk som principiel karakter, Miljøankenævnet har anført imod en sådan ordning. Jeg finder imidlertid ikke, at synspunkterne er af en sådan vægt, at der er tilstrækkeligt grundlag for at fravige lovens almindelige ordning, for så vidt angår Miljøankenævnets placering som tredje instans på området.

Jeg bemærker herved, at hovedhensynet bag miljøbeskyttelseslovens fastlæggelse af klageadgangen på de forskellige områder er retssikkerhed. På dette område - forbud og påbud efter miljøbeskyttelseslovens kapitel V - er der særlig tale om hensynet til den person eller virksomhed, som påbudet er rettet til, og som anfægter påbudets lovlighed og indhold i øvrigt. Loven foreskriver en to-instans ordning for sådanne klager, naturligvis med hovedsigte på afgørelsens realitet. Afgørelse om, at klagen ikke skal have opsættende virkning, vil imidlertid efter omstændighederne kunne have lige så indgribende betydning som selve påbudet og er generelt egnet til at påvirke hele klageordningens effekt, således at det efter min opfattelse må være rigtigst, når ikke afgørende grunde taler imod at fastholde lovens almindelige ordning på området.

For denne opfattelse taler endvidere, at også andre processuelle afgørelser, der efter lovgivningen undtagelsesvist er undergivet særskilt klageadgang, f.eks. afgørelser efter forvaltningsloven om parterers aktindsigt, som udgangspunkt omfattes af den klageordning, som i øvrigt gælder på området, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 4.

Ved stillingtagen til spørgsmålet om opsættende virkning kan det være rimeligt at inddrage en vurdering af sandsynligheden for, at den pågældende afgørelse af sagens realitet vil blive ændret i klageinstanserne. I denne forstand kan spørgsmålet om opsættende virkning siges - som an-

ført af Miljøankenævnet - at måtte ske på til dels samme grundlag som afgørelsen af sagens realitet. De praktiske vanskeligheder herved (herunder en midlertidig afbrydelse af selve realitetsbehandlingen), adskiller sig imidlertid næppe afgørende fra den situation, hvor nævnet i henhold til § 81, stk. 2, (eller Miljøstyrelsen i henhold til § 72, stk. 1) forlods skal tage stilling til spørgsmålet om opsættende virkning, mens den egentlige realitetsprøvelse foretages efterfølgende. På denne baggrund finder jeg ikke, at de praktiske vanskeligheder kan tillægges afgørende vægt over for de retssikkerhedsmæssige hensyn, der taler for at opretholde lovens almindelige ordning med Miljøankenævnet som tredje instans.

Med hensyn til Miljøankenævnets principielle indvendinger i den forbindelse - risikoen for, at Miljøankenævnets stillingtagen vil påvirke udfaldet af Miljøstyrelsens afgørelse i realiteten - bemærker jeg for det første, at spørgsmålet om opsættende virkning ofte vil kunne afgøres helt eller delvist uafhængigt af realiteten. Dette vil være tilfældet, hvor spørgsmålet i hovedsagen beror på forståelsen af udtrykket »... når særlige grunde taler herfor« (§ 72, stk. 2), f.eks. i form af en henvisning til virksomhedens tidligere forhold til miljøafgørelser eller til en foreliggende akut sundhedsfare m.v.

Endvidere vil der i afgørelsen om opsættende virkning indgå hensyn til den påklagede afgørelses mere eller mindre indgribende betydning samt hensyn til, om efterlevelsen af f.eks. et påbud vil have uoprettelige virkninger - hensyn, som ikke indebærer nogen nærmere vurdering af klagesagens realitet. For det andet bemærker jeg, at foregribelsessynspunktet i en anden henseende, som efter min opfattelse ikke er væsensforskellig fra den, Miljøankenævnet har for øje, er inkorporeret i den udtrykkeligt lovfæstede klageordning. Jeg henviser til, at Miljøstyrelsens selvstændige afgørelse som klageinstans af spørgsmål om opsættende virkning kunne siges at rumme en risiko for at påvirke udfaldet af styrelsens realitetsafgørelse i sagen.

Det er på denne baggrund min opfattelse, at Miljøstyrelsens afgørelse som anden instans af spørgsmål om opsættende virkning, jf. miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 2, kan påklages særskilt til Miljøankenævnet. Der kan herved nu også henvises til den kommenterede miljøbeskyttelseslov ved Jørgen Bjerring og Gorm Møller, s. 419.

Jeg har gjort Miljøankenævnet bekendt med min opfattelse. Jeg har samtidig bemærket, at jeg går ud fra, at spørgsmålet vil blive lovmæssigt afkla-

ret i forbindelse med de igangværende overvejelser om ændring af anke-systemet inden for miljøområdet.

Herudover foretager jeg ikke videre i sagen.

...«