



Beregning af frist for klage til miljøankenævnet

Udtalt nogle almindelige synspunkter om beregningen af klagefrister, særlig med henblik på udløbet af 4-ugers fristen for klage til miljøankenævnet i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 81.

FOB nr. 84.104

Ikke fundet grundlag for kritik af miljøankenævnet i anledning af nævnets afvisning af to klager som for sent indkomne, men henstillet til miljøministeriet at overveje, om det ikke ville være rigtigst at søge den klagevejledning, der meddeles samtidig med miljøstyrelsens afgørelse, og den vejledning om klageadgangen til miljøstyrelsen, der er foreskrevet i miljøbeskyttelseslovens § 66, suppleret med oplysning om, hvorledes klagefristen beregnes når 4-ugers dagen falder på en lørdag eller en helligdag.

(J. nr. 1984-794-11 og 1984-850-11).

Danmarks Sportsfiskerforbund og Danmarks Naturfredningsforening klagede over, at miljøankenævnet havde afvist at realitetsbehandle foreningernes klager af henholdsvis 29. og 30. maj 1984 over miljøstyrelsens afgørelse af 3. maj 1984 om fastsættelse af endelige vilkår for udledning af processpildevand fra virksomheden A. Klagerne var efter miljøankenævnets opfattelse for sent indgivet.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at miljøstyrelsen ved skrivelse af 3. maj 1984 traf afgørelse om fastsættelse af endelige vilkår for afledning af processpildevand fra A, samt endelige vilkår for begrænsning af luftforurening. Skrivelsen blev samme dag sendt til A samt flere myndigheder og klageberettigede organisationer, herunder sportsfiskerforbundet og naturfredningsforeningen.

Efter det oplyste modtog sportsfiskerforbundet skrivelsen lørdag den 5. maj 1984. Naturfredningsforeningen modtog skrivelsen fredag den 4. maj 1984.

Skrivelsen indeholdt vejledning om klagefrist m.v., herunder om, at »klagen skal være miljøankenævnet i hænde senest den 31. maj 1984«.

Sportsfiskerforbundet afsendte tirsdag den 29. maj 1984 en klage til miljøankenævnet.

Naturfredningsforeningen afsendte onsdag den 30. maj 1984 klage til miljøankenævnet. Klageskrivelsen blev sendt anbefalet.

Torsdag den 31. maj var en helligdag (Kristi himmelfartsdag).

Begge klageskrivelser blev modtaget og indjournaliseret mandag den 4. juni 1984 hos miljøankenævnet. I en skrivelse af samme dato kvitterede ankenævnet for modtagelsen.

Ankenævnet underrettede A om klagerne. I skrivelse af 7. juni 1984 protesterede selskabet imod, at klagerne blev optaget til realitetsbehandling. Selskabet anførte herved, at klagerne var indgivet for sent, idet klagefristen måtte anses for at være udløbet fredag den 1. juni 1984. Selskabet bemærkede, at det i almindelighed ville være betænkeligt at strække klagefristen, idet de berørte virksomheder efter 4 ugers fristens udløb måtte kunne disponere i tillid til den trufne afgørelse. I denne forbindelse oplyste selskabet, at de frister for opfyldelse af vilkår, som var pålagt det ved miljøstyrelsens afgørelse, var så ekstraordinært korte, at fabrikken var nødt til at udnytte hver eneste dag straks efter klagefristens udløb. Selskabet havde rettet telefonisk henvendelse til miljøankenævnet fredag den 1. juni og fået oplyst, at der ikke var indkommet klager over miljøstyrelsens afgørelse. Der var derpå omgående iværksat en lang række arbejder.

Ankenævnet forelagde selskabets udtalelse for sportsfiskerforbundet og for naturfredningsforeningen.

De to foreninger henholdt sig over for miljøankenævnet til, at klagerne var afsendt i god tid inden ankefristens udløb og derfor måtte anses for rettidige.

Miljøankenævnet afviste i skrivelser af 11. juli 1984 at realitetsbehandle klagerne. Ankenævnet lagde til grund, at fristen for begge klagers vedkommende udløb fredag den 1. juni 1984. Nævnet henviste herved til miljøstyrelsens cirkulære af 16. december 1982 om ændring af lov om miljøbeskyttelse, pkt. 13 e, samt til bemærkningerne til det i cirkulæret omhandlede lovforslag, hvor det er anført, at klage skal være myndighederne i hænde senest på 4-ugers dagen for at være rettidig.

Naturfredningsforeningen sendte med skrivelse af 25. juli 1984 miljøankenævnet en redegørelse af 20. juli 1984 fra post- og telegrafvæsenet, Købmagergades postkontor. Det hedder heri:

»I anledning af Deres henvendelse hertil angående et rekommanderet brev afsendt den 30. maj d.å. til miljøankenævnet kan vi oplyse, at det omhandlede brev har været forsøgt afleveret den 1. juni d.å. og derefter er afleveret til adressaten den 4. juni 1984.

Årsagen til dette er, så vidt brevbæreren erindrer, at han den 1. juni d.å. fandt døren til miljøankenævnet låst, hvorfor han gik ud fra, at der var lukket, idet det var dagen efter en helligdag.

I stedet for at aflevere en anmeldelse på brevet, tog han det med tilbage til kontoret for at medtage det på ny på ombæringen den følgende hverdag. Dette er en normal procedure udfra den antagelse, at adressaten foretrækker, at forsendelsen omdeles på ny, fremfor at den skal afhentes på postkontoret.

Vi beklager hermed de ulemper, der måtte være blevet påført Dem ved den forsinkede udlevering af brevet.«

Naturfredningsforeningen anmodede under henvisning til postvæsenets redogørelse om, at spørgsmålet om klagens rettidige indgivelse blev optaget til fornyet behandling.

I skrivelse af 27. juli 1984 fastholdt miljøankenævnet afgørelsen af 11. juli 1984. Nævnet bemærkede, »... at miljøankenævnet holdt åbent på helt sædvanlig måde den pågældende dag fra kl. 8.30-16.30. Døren til nævnets kontor er altid aflåst, men er forsynet med følgende skilt: »Døren er aflåst. Ring 2 gange. Benyt venligst dørklokken. « Postbuddet ringer på hver dag som led i den daglige rutine, når posten skal afleveres.

Da den forsinkede aflevering af den anbefalede forsendelse kan henføres til postvæsenets ekspedition, og da nævnet tidligere har taget stilling til konsekvensen heraf, finder nævnet ikke anledning til at optage sagen til fornyet behandling, men må henholde sig til det i skrivelsen af 11. juli 1984 anførte ...«

Sportsfiskerforbundet har i klagen til mig gjort gældende, at fristen for forbundets vedkommende tidligst kunne udløbe lørdag den 2. juni, idet forbundet først havde modtaget miljøstyrelsens afgørelse lørdag den 5. maj. Herefter måtte klagen, der blev afsendt tirsdag den 29. maj, og som kunne påregnes at være nået frem 1, senest 2 dage efter, anses for at være rettidig.

Naturfredningsforeningen har i klagen til mig oplyst, at foreningen modtog miljøstyrelsens afgørelse fredag den 4. maj, og at foreningen for så vidt var enig i, at 4 ugers fristen i forhold til naturfredningsforeningen udløb fredag den 1. juni. Foreningen havde under hensyn hertil afsendt klageskrivelsen - som anbefalet brev - hverdagen forud for denne dag, det vil sige onsdag den 30. maj, idet torsdagen var en helligdag. Foreningen var af den opfattelse, at klage afsendt således efter gældende administrativ praksis måtte anses for at være rettidig. Hertil kom i det konkrete tilfælde, at det af postvæsenets oplysninger fremgik, at klageskrivelsen var forsøgt afleveret inden fristens udløb.

Miljøankenævnet har i udtalelserne af 12. oktober 1984 fastholdt sin opfattelse, hvorefter begge klager må anses for at være for sent indkommet. Nævnet har herved nærmere anført, at for så vidt det måtte lægges til grund, at klagefristen i forhold til *sportsfiskerforbundet* begyndte at løbe den 5. maj, udløb fristen lørdag den 2. juni. En klage, der var modtaget mandag den 4. juni med morgenposten måtte anses for at være for sent indgivet. Miljøankenævnet anførte i den forbindelse, at lovgivning eller praksis om, at visse betalinger og pengeoverførsler, der skete en mandag, anerkendes som rettidig, når betalingsfristen udløb den forudgående lørdag eller helligdag, ikke havde vejledende betydning for miljøankenævnets modtagelse af en klage, når den virksomhed, som har modtaget en godkendelse, protesterer. Heller ikke skattemyndighedernes modtagelser som rettidige af selvangivelser med morgenposten dagen efter indleveringsfristens udløb kan anses for vejledende for miljøankenævnets klagesager.

Særligt med henblik på *naturfredningsforeningens* henvisning til administrativ praksis oplyste ankenævnet, at nævnet, indtil lovændringen i 1982 trådte i kraft (den 1. januar 1983), havde fulgt en praksis, hvorefter nævnet accepterede »postkassedatoen«, d.v.s. poststemplets dato som afgørende for, at klagefristen på 4 uger fra modtagelse af miljøstyrelsens afgørelse var overholdt. Nævnet havde herved lagt vægt på den upræcise formulering af 1973-lovens § 71, stk. 1, og »en måske ujuridisk opfattelse af, hvad man efter almindelig

sprogbrug ville tillægge betydning som den afgørende viljeserklæring ved beregning af en frist for det »at klage«.

Ved ændringen af miljøbeskyttelsesloven i 1982 var det i bemærkninger til lovforslaget - som et fortolkningsbidrag vedrørende den almindelige klagefrist i miljøbeskyttelsesloven på 4 uger - anført, at det forhold, at fristen udløber på 4-ugers dagen fra den dag, hvor afgørelsen er kommet frem, indebærer, at klage skal være myndighederne *i hænde* senest på 4-ugers dagen for at være rettidig. På baggrund af disse bemærkninger, der var gentaget i miljøstyrelsens cirkulære af 16. december 1982 om lovændringen, havde miljøankenævnet siden foråret 1983 i sin praksis lagt til grund, at udtrykket »i hænde« var helt éntydigt. Forsinkelse i postgangen må herefter betragtes som afsenderens risiko.

Ankenævnet tilføjede, at nævnet ikke anså sig for berettiget til at give oprejsningsbevilling i tilfælde af overskridelse af klagefristen.

Jeg udtalte herefter i en skrivelse til de to foreninger:

»Afgørelserne er truffet på grundlag af miljøbeskyttelseslovens § 81 vedrørende klage til miljøankenævnet. Bestemmelsen er sålydende:

»Klagefristen er 4 uger fra den dag, afgørelsen er meddelt den pågældende.«

I forbindelse med ændringen af miljøbeskyttelsesloven i 1982 (lov nr. 204 af 18. maj 1982), der trådte i kraft den 1. januar 1983, var det i bemærkningerne til forslaget vedrørende en ændring af bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 71 om klage til miljøstyrelsen anført:

»Den almindelige klagefrist i miljøbeskyttelsesloven er 4 uger regnet fra den dag, hvor afgørelsen er meddelt den pågældende. Det vil efter praksis sige den pågældende klageberettigede, hvad enten denne er adressaten, en klageberettiget myndighed eller en klageberettiget omboende. Det er derfor vigtigt, at samtlige klageberettigede personer og myndigheder underrettes samtidig om afgørelsen, idet tidspunktet for meddelelsen er afgørende for, på hvilket tidspunkt 4 ugers fristen udløber.

Klagefristen begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor meddelelse om afgørelsen er kommet frem til den klageberettigede, det vil normalt sige dagen efter afgørelsens datering og overgivelse til postbesørgelse. Fristen udløber på 4-ugers dagen fra den dag, hvor afgørelsen er kommet frem, hvilket betyder, at en klage skal være myndighederne *i hænde* senest på 4-ugers dagen for at være rettidig.« (Folketingstidende 1981-82, 2. samling, tillæg A, spalte 367 f).

Bemærkningerne er gentaget i miljøstyrelsens cirkulære af 16. december 1982 om ændringerne i loven, pkt. 13 e.

Klagerne drejer sig om den nærmere fastlæggelse af det tidspunkt, hvor klagefristen på 4 uger for klage til miljøankenævnet udløber.

Jeg lægger til grund for min vurdering, at klagefristen i forhold til Danmarks Naturfredningsforening begyndte at løbe fredag den 4. maj 1984

og i forhold til Danmarks Sportsfiskerforbund lørdag den 5. maj 1984. De nævnte datoer er de dage, hvor miljøstyrelsens afgørelse i skrivelse af 3. maj 1984 efter det oplyste blev modtaget af foreningerne. Herefter må det lægges til grund, at ankefristen i forhold til naturfredningsforeningen udløb fredag den 1. juni; og i forhold til sportfiskerforbundet lørdag den 2. juni.

Begge klageskrivelser blev modtaget i miljøankenævnet mandag den 4. juni 1984.

Sportsfiskerforbundets klage blev afsendt tirsdag den 29. maj; naturfredningsforeningens klage blev afsendt onsdag den 30. maj. Jeg må gå ud fra, at klageskrivelserne ved sædvanlig postudbringning ville have været udbragt til miljøankenævnet fredag den 1. juni.

Sagen rejser således dels spørgsmål om, hvem der bærer risikoen for forsinkelser i postgangen, dels spørgsmål om konsekvenserne af, at fristen udløber en lørdag eller en helligdag.

Det er almindeligt antaget i den forvaltningsretlige litteratur, at på områder, hvor der er fastsat en klagefrist, må en klage, for at kunne anses for rettidigt indgivet, være *kommet frem* til vedkommende myndighed inden fristens udløb. Risikoen for forsinkelser i postbesørgelsen påhviler herefter principielt klageren.

Den praktiske betydning heraf er imidlertid noget begrænset bl.a. som følge af, at der ofte er udtrykkelig hjemmel til at tillade realitetsbehandling af for sent indgivne klager, hvis særlige grunde taler derfor, ligesom klageinstansen også uden sådan udtrykkeligt hjemlet oprejsningsmulighed kan se bort fra overskridelse af klagefristen - i hvert fald når denne overvejende tjener ordensmæssige hensyn. Da forsinkelser i postgangen, der ikke kan tilregnes klageren, typisk vil kunne danne grundlag for »oprejsning«, vil klageinstansen i grænsetilfælde realitetsbehandle klagen uden en nærmere efterprøvelse af, om grundlaget herfor er en rettidigt indgivet klage eller en dispensation fra klagefristen. Hertil kommer, at den præcise fastlæggelse af det tidspunkt, fra hvilket klagefristen begynder at løbe, kan give anledning til bevismæssig usikkerhed. På en række forvaltningsområder administreres lovbestemte klagefrister derfor således, at fristen som udgangspunkt beregnes fra datoen for den afgørelse, der ønskes påklaget, med tillæg af et par dage, og klager, der er poststempelt inden fristens udløb, anses for rettidige. Jeg henviser som illustration til den sag, der er refereret i folketingets ombudsmands beretning for året 1983, s. 219 ff.

Disse omstændigheder kan være egnet til at sløre det forvaltningsretlige udgangspunkt.

Det ovenfor citerede uddrag af bemærkningerne til det lovforslag om ændring af miljøbeskyttelsesloven, der blev gennemført som lov nr. 204 af 18. maj 1982, fastslår, at en klage skal være myndighederne »i hænde« senest på 4-ugers dagen for at være rettidig. Udtalelsen knytter sig vel direkte alene til en ændring af reglerne om klageadgangen til miljøsty-

relsen, men den har dog efter sin generelt holdte form (»Den almindelige klagefrist i miljøbeskyttelsesloven ...«) et videregående sigte.

Udtalelsen går alene ud på at fastholde, hvad der som nævnt er det almindelige forvaltningsretlige udgangspunkt. Og en sådan fastholden er særligt begrundet på et lovgivningsområde som det foreliggende, hvor den nærmere fastlæggelse af lovens klageordning ikke i første række skyldes ordensmæssige hensyn, men i væsentlig grad er udtryk for en afvejning af de private og offentlige hensyn, der kan anføres for og imod at tillægge en truffen afgørelse formel retskraft.

Det forhold, at miljøankenævnet efter det oplyste indtil foråret 1983 i praksis lagde vægt på tidspunktet for klagens afsendelse, kan efter min mening ikke tillægges afgørende betydning ved bedømmelsen af de foreliggende klager. Jeg bemærker herved, at den omtalte praksis var forladt mere end et år forud for miljøstyrelsens afgørelse, og at kravet om, at klagen skulle være myndighederne i hænde senest på 4-ugers dagen, var omtalt i miljøstyrelsens cirkulære nr. 210 af 16. december 1982 om ændringerne i miljøbeskyttelsesloven. Jeg henviser endvidere til, at det i den klagevejledning, der ledsagede miljøstyrelsens afgørelse af 3. maj 1984, er anført, at »Klagen skal være miljøankenævnet i hænde senest ...« .

På denne baggrund har jeg ikke grundlag for at kritisere, at miljøankenævnet (nu) følger den praksis, at en klage for at kunne anses for rettidigt indgivet skal være kommet frem til miljøankenævnet inden udløbet af klagefristen.

Konsekvensen heraf er, at risikoen for forsinkelser i postbesørgelsen påhviler klageren.

Særligt for så vidt angår klagen fra Danmarks Naturfredningsforening bemærker jeg i denne forbindelse, at den i sig selv noget usædvanlige postbesørgelse - som postvæsenet har beklaget - principielt ikke adskiller sig fra andre forsinkelsesskabende »fejl« fra postvæsenets side.

Jeg må derfor være enig med miljøankenævnet i, at også denne klage først kan anses for at være kommet frem til miljøankenævnet mandag den 4. juni 1984.

Særlige omstændigheder kan medføre, at en klage, der er kommet frem til miljøankenævnet efter klagefristens udløb, desuagtet må anses for rettidig.

I overensstemmelse med forvaltningsrettens almindelige regler kan dette således komme på tale, f.eks. hvis klage rettidigt er indgivet til en forkert myndighed og derefter af denne fremsendt til rette vedkommende, jfr. herved statsministeriets cirkulære nr. 245 af 23. november 1923 - i hvert fald hvis det ikke af klagevejledningen fremgår, til hvilken myndighed klagen skal indgives. Også andre mangler ved (eller helt manglende) klagevejledningen kan medføre en forlængelse af klagefristen. En for sent fremkommet klage må efter omstændighederne også anses for rettidig, hvis forsinkelsen skyldes en særlig og upåregnelig tilrettelæggelse af

klageinstansens virksomhed, som det vil være urimeligt at lade klageren bære risikoen for (f.eks. helt usædvanlig kontorlukketid, sammenlign herved landsretsdommen i Ugeskrift for Retsvæsen 1975, s. 674).

Den omstændighed, at miljøankenævnet generelt holder døren til kontoret aflåst og ved skiltning henviser besøgende til at benytte dørklokken, kan efter min opfattelse ikke med henvisning til disse synspunkter tillægges nogen betydning i den foreliggende sammenhæng.

Klagen fra Danmarks Sportsfiskerforbund rejser som nævnt det særlige spørgsmål, hvorledes der skal forholdes, når 4-ugers dagen for klagefristens påbegyndelse falder på en lørdag eller en helligdag.

Miljøbeskyttelsesloven og dens forarbejder, herunder forarbejderne i forbindelse med lovændringen i 1982, giver efter min mening ikke noget svar på dette spørgsmål. Jeg bemærker herved særligt, at de ovenfor omtalte hensyn til sagens øvrige parter - som ligger bag det dér anførte hovedsynspunkt, hvorefter klageren må bære risikoen for forsinkelser i postbesørgelsen - næppe i sig selv kan føre til, at klagefristen anses for udløbet den forudgående hverdag i stedet for den efterfølgende hverdag. Ombudsmanden har tidligere givet udtryk for, at det i almindelighed må anses for rigtigst at anse klagefristen for forlænget til den påfølgende hverdag. I udtalelsen er der imidlertid taget forbehold med hensyn til klager over forvaltningsafgørelser vedrørende tvister mellem private parter. Jeg henviser til den sag, der er refereret i folketingets ombudsmands beretning for året 1980, s. 730 ff.

På denne baggrund finder jeg ikke at have grundlag for at kritisere, at miljøankenævnet har indtaget det standpunkt, at klagefristen »forkortes« og ikke »forlænges« i tilfælde, hvor 4-ugers dagen falder på en lørdag eller en helligdag. Jeg bemærker, at dette svarer til ordningen inden for den civile retspleje.

Selv om jeg således ikke har grundlag for at kritisere miljøankenævnets afgørelse om at anse klagefristen for overskredet i de to foreliggende tilfælde, finder jeg anledning til at gøre nogle mere generelle bemærkninger, navnlig med hensyn til de tilfælde, hvor 4-ugers dagen er en lørdag eller en helligdag:

Det fremgår af det, jeg har anført ovenfor, at der efter min opfattelse på et område som det foreliggende ikke er tvingende retlige grunde til at vælge den ene fremfor den anden af de omtalte løsninger, hvorefter klagefristen enten »forkortes« eller »forlænges«, når 4-ugers dagen er en lørdag eller en helligdag. Også en løsning, hvorefter udløbsdatoen på en lørdag eller helligdag principielt fastholdes, men således, at der stilles krav om, at det bevismæssigt godtgøres, at klagen faktisk er afleveret til rette myndighed (i dennes brevkasse) senest på udløbsdagen, vil efter min opfattelse være mulig. (Noget andet er, at denne løsning kan være vanskelig at praktisere, og - alt efter hvilke bevismæssige krav der stilles - reelt være sammenfaldende med en af de to ovenfor anførte løsninger.)

Valget mellem de skitserede fortolkningsmuligheder må imidlertid principielt træffes én gang for alle.

Jeg har da også forstået, at miljøankenævnets afgørelse vedrørende de to foreliggende klager er udtryk for det generelle standpunkt, at klagefristen efter miljøbeskyttelseslovens § 81 må antages at udløbe den foregående søgnedag, hvis 4-ugers dagen falder på en lørdag eller en helligdag.

For en retlig vurdering kan miljøankenævnets fortolkning af bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 81, stk. 1, om klagefristen i forhold til nævnet vel ikke anses for bindende for miljøstyrelsen, for så vidt angår anvendelsen af den i øvrigt enslydende bestemmelse i lovens § 71, 1. pkt., om klagefristen i forhold til miljøstyrelsen. Det kan imidlertid efter omstændighederne virke direkte vildledende, hvis der anlægges en indbyrdes forskellig praksis i henhold til disse to bestemmelser, og da miljøankenævnets standpunkt udgør den mest restriktive af de foreliggende fortolkningsmuligheder, kan der under alle omstændigheder være særlig anledning til at søge at mindske risikoen for, at der sker retstab som følge af ukendskab til klagefristens beregning.

Jeg har derfor fundet at måtte gøre miljøministeriets departement bekendt med sagen og at måtte henstille til departementet at overveje, om ikke det ville være rigtigst at søge den klagevejledning, der meddeles samtidig med miljøstyrelsens afgørelse, og den vejledning om klageadgangen til miljøstyrelsen, der er foreskrevet i miljøbeskyttelseslovens § 66, suppleret med oplysning om, hvorledes klagefristen beregnes, når 4-ugers dagen falder på en lørdag eller en helligdag. Spørgsmålet herom kan få praktisk betydning i alle de tilfælde, hvor den afgørelse, der ønskes påklaget, er afsendt på en fredag.

Jeg har samtidig meddelt departementet, at jeg går ud fra, at departementet vil være opmærksom på, om der måtte være behov for et tilsvarende initiativ for så vidt angår de øvrige lovgivningsområder, hvor der er klageadgang til miljøankenævnet.

Jeg har endvidere sendt en kopi af denne skrivelse til justitsministeriet til orientering i forbindelse med dette ministeriums overvejelser om udarbejdelse af en vejledning, som påtænkes udsendt ved en gennemførelse af det forslag til en forvaltningslov, der er fremsat for folketinget.«

Supplerende oplysninger om sagen

Ved lov nr. 329 af 4. juni 1986 om ændring af lov om miljøbeskyttelse indsat-tes i § 71 som 3. punktum følgende:

»Hvis klagefristen udløber på en lørdag eller helligdag, forlænges klagefristen til den følgende hverdag.«