



Departementet

NOTAT

J.nr. M 1034-0374

Den 18. maj 2005

Gennemgang af lovforslag i forhold til myndighedsinhabilitetsspørgsmål i lyset af klageregler

Ombudsmanden har i en henvendelse til Folketingets Retsudvalg gjort opmærksom på, at den gældende ordning i Københavns, Frederiksberg og Bornholms kommuner kan give anledning til problemer med myndighedsinhabilitet, og at disse problemer kun til en vis grad vil blive afhjulpeth ved, at borgerne kan klage. Ombudsmanden tilkendegiver, at den foreslåede ordning i miljøbeskyttelsesloven, hvorefter de gældende kompetenceforskydningsregler ophæves og erstattes af bestemmelser, hvorefter miljøministeren fører tilsyn med alle kommunale spildevandsudledninger og visse kommunale affaldshåndteringsanlæg på disse områder har taget højde for spørgsmålet om myndighedsinhabilitet. Der vil imidlertid være områder, der kan give anledning til spørgsmål om myndighedsinhabilitet i alle kommuner, når kommunalreformen træder i kraft og ikke som i dag blot i de nævnte tre kommuner. Ombudsmanden henleder opmærksomheden på, at der på områder, hvor klager over kommunal virksomhed er afskåret, efter lovforslaget hverken er mulighed for at lade en anden myndighed træffe afgørelse eller mulighed for at klage over afgørelsen. Ombudsmanden finder, at en sådan ordning må give anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Ombudsmanden nævner som konkret eksempel sager om støj (i en konkret sag drejede det sig om støj fra et kommunalt fritidshjem) efter miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 3, men gør samtidig opmærksom på, at spørgsmålet findes på flere andre områder efter miljøbeskyttelsesloven, ligesom bygge- og planloven giver anledning til tilsvarende sager, men her har borgerne dog til en vis grad mulighed for at klage over afgørelsen.

Det skal bemærkes, at den konkrete problemstilling, som ombudsmanden pegede på, er søgt afhjulpeth i det fremsatte lovforslag, idet der fremover vil være klageadgang.

Med baggrund i ombudsmandens henvendelse er de fremsatte lovforslag gennemgået med henblik på at undersøge om der er behov for yderligere ændringer som følge af problemstillingen omkring myndighedsinhabilitet. Der er derfor taget udgangspunkt i de tilfælde, hvor der som følge af kommunalreformen overføres opgaver til kommunerne, der medfører, at kommunerne giver sig selv tilladelse og fører tilsyn med egne virksomheder og aktiviteter samtidig med, at der ikke er nogen klageadgang.

På miljøbeskyttelseslovens område er der dog fremhævet en særlig problemstilling vedrørende miljøansvarlighedsregistret. Selvom der er mulighed for at klage over afgørelser truffet som følge af registrering i miljøansvarlighedsregistret, vurderes registrering af en kommune i miljøansvarlighedsregistret at udgøre et særligt problem, se nedenfor.

Der er afdækket følgende behov for initiativer i anledning af spørgsmålet om myndighedsinhabilitet:

Miljøbeskyttelsesloven (L 91)

- Efter § 37 i kap. 5 om forurenende virksomhed kan godkendelsesmyndighedens afgørelser af om en virksomhed, et anlæg eller en indretning eller en ændring eller en udvidelse af sådanne er godkendelsespligtig, ikke påklages til anden administrativ myndighed. I dag opstår ingen habilitetsspørgsmål, idet kompetenceforskydningsprincippet i loven medfører, at amter og kommuner skal tage stilling til hinandens virksomheder (bortset fra sager i Københavns, Frederiksberg og Bornholms Kommuner, jf. ovenfor). Fremover vil det imidlertid være alle kommuner, der i forhold til de kommunale virksomheder, som ikke er overført til ministerens godkendelseskompetence, skal træffe afgørelse om, hvorvidt deres egne virksomheder er godkendelsespligtige.

Ministeren har i bestemmelsens stk. 2 hjemmel til at indføre klageadgang. I lovbemærkningerne er det tilkendegivet, at hjemlen alene tænkes anvendt i forbindelse med IPPC-virksomheder.

Det vurderes som hensigtsmæssigt at indføre en klageadgang i forhold til kommunale afgørelser, der vedrører kommunale virksomheder. Der vil derfor blive fremsendt et bidrag til betænkningen, der præciserer, at hjemlen i stk. 2 også forventes anvendt til at indføre klageadgang i forhold til afgørelser, truffet af kommunalbestyrelsen vedrørende egne virksomheder.

- Registrering i miljøansvarlighedsregistret. Miljøministeren fører, jf. § 40 b, et register over personer og selskaber mv., som har mistet deres miljøansvarlighed. Dette sker i de i § 40 a opregnede tilfælde, bl.a. hvor retten til at drive forurenende virksomhed er frataget eller der er idømt en bøde på over 10.000 kr. efter § 110, stk. 2.

Når en person eller selskab mv. (herunder også kommuner) opfylder betingelserne for optagelse i miljøansvarlighedsregistret, giver dette myndigheden mulighed for at stille særlige vilkår, samt at tilbagekalde en godkendelse eller at nægte at imødekomme en ansøgning om en godkendelse, jf. § 34, stk. 3, og § 41 d.

Hvis en kommune efter gældende regler opfylder betingelserne for registrering og dermed risikerer skærpede vilkår mv., vil der på grund af kompetenceforskydningsreglen ikke være mulighed for, at en kommune skal tage stilling til sin egen virksomhed.

Efter L 91 vil det i de tilfælde, hvor kommunen er registreret i miljøansvarlighedsregistret, være kommunen, der selv skal vurdere konsekvenserne heraf. Dog vil der i forhold til fastsættelse af skærpede vilkår mv. over for en allerede godkendt kommunal listevirksomhed, være staten, der kan gribe ind, hvor den er tilsynsmyndighed. Dette vil kunne være tilfældet i forhold til visse affaldshåndteringsanlæg.

Der vil ganske vist være mulighed for at påklage denne type afgørelser til Miljøklagenævnet. Henset til, at der er tale om situationer, hvor en kommune er blevet straffet for en grovere lovovertrædelse, findes det imidlertid af myndighedshabilitetsmæssige årsager ikke hensigtsmæssigt, at kommunen selv skal vurdere, om dette bør have konsekvenser for den fortsatte drift af denne eller andre af kommunens egne listevirksomheder, Hertil kommer, at i tilfælde hvor en kommune blot forholder sig passivt – og således ikke træffer egentlig afgørelse vurderes det, at der er sandsynlighed for, at der ikke vil være nogen der er opmærksomme på, at denne situation er opstået. Da miljøansvarlighedsregistrets funktion netop ligger heri, at der er mulighed for på ny at tage stilling

til den virksomhed, som drives af den registrerede (eller nye virksomheder der startes af den registrerede), findes det hensigtsmæssigt at indføre en særordning.

Det foreslås derfor, at call-in-ordningen udvides, således at i de tilfælde, hvor en kommune bliver registreret i miljøansvarlighedsregistret kan kompetencen overgå vedrørende denne virksomhed til staten. Der fremsættes derfor et ændringsforslag til L 91, hvor der i § 82 vil blive indsat et nyt stk. 3, hvorefter ministeren kan træffe afgørelse om at overtage godkendelses- og tilsynskompetencen vedrørende kommunale virksomheder i tilfælde, hvor kommunen er blevet registreret i miljøansvarlighedsregistret.

Som det også fremgår af lovbemærkningerne til miljøbeskyttelsesloven, vil ministeriet i forbindelse med gennemgangen af de eksisterende bekendtgørelser med henblik på konsekvensændringer som følge af kommunalreformen overveje evt. klageafskæringer i forhold til myndighedsinhabilitetsspørgsmålet.

Jordforureningsloven (L 90)

- Amtsrådet (fremover kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor jorden ønskes genanvendt) kan efter § 50, stk. 5, jf. bekendtgørelse 655/2000, give meddelelse om, at amtet modsætter sig jordens genanvendelse eller stiller vilkår herfor.

Amtsrådet (fremover kommunalbestyrelsen) fører tilsyn, jf. §§ 65 og 66.

Amtsrådets afgørelser efter § 50, stk. 5, jf. bekendtgørelse 655/2000, kan efter de gældende regler påklages, jf. lovens § 77. Ved en lovteknisk fejl er klageadgangen over disse afgørelser - som overføres til "modtagekommunalbestyrelsen" – imidlertid ikke videreført, jf. § 50, stk. 6. Der er derfor allerede fremsat ændringsforslag om at opretholde den nuværende klageadgang. Ændringsforslaget tjener, jf. bemærkningerne, tillige til afhjælpning af evt. habilitetsproblemer via en klageadgang til en uvildig myndighed (Miljøklagenævnet).

Generelt

Ved revisionen af bekendtgørelserne i forbindelse med kommunalreformen, vil udnyttelsen af hjemler til klageafskæring blive overvejet i lyset af ombudsmandens henvendelse.