

## **Høring om klagesystemet på miljø- og naturområdet - demokratiske og juridiske problemer ved klagesystemets indretning**

*af professor, dr. jur. Peter Pagh Københavns Universitet, Juridisk Fakultet*

### **1. Misforståelser**

**Hidtidig fordeling af sagområder mellem Miljøklagenævnet og Naturklagenævn præget af historiske tilfældigheder og debatten synes tillige præget af flere misforståelser:**

- # ***at landbrugets sager henhører under Naturklagenævnet og i dag ikke afgøres af Miljøklagenævnet (Miljøministeren)*** - selv om kendsgerningen er, at Miljøklagenævnet afgør miljøgodkendelser, vandforsyningstilladelser og Naturklagenævnet ikke har nogen kompetence i relation til husdyrgødningsbekendtgørelsen
  
- # ***at Naturklagenævnet skal sørge for, at både kommuner, amter og borgerne overholder lovgivningen*** (flere ordfører) - selv om kendsgerningen er, at det er kommunaltilsynet der fører tilsyn med kommuner og amter, og det efter de gældende regler kun er kommuner og amter, der står for håndhævelse i forhold til borgerne
  
- # ***at det vil være muligt som en simpel tilføjelse at give miljøorganisationer udpegningsret til Miljøklagenævnet på linje med industri og landbrug (oppositionens forslag)*** - selv om en sådan ændring nødvendigvis betyder, at Miljøstyrelsens udpegningsret bortfalder

## 2. Hvorfor klagenævn - er domstolene ikke nok ?

- de almindelige begrundelser:

- \* *borgerne skal kunne få prøvet forvaltningens afgørelser*
- \* *klagenævn mere tilgængelige for borgere og virksomheder*
- \* *domstolsprocessen er bekostelig og kræver advokater*
- \* *klagenævn er ikke så langsomme som domstole*
- \* *klagenævn har bedre sagkundskab*
- \* *Miljøklagenævnet og Naturklagenævnet skal sikre en uafhængig prøvelse i de sager, der kan indbringes for de to nævn*

**Klagesystemets succeskriterier er derfor**

- \* *om klageadgangen er overskuelig for borgerne*
- \* *om klagenævnet både er og fremstår uafhængigt af økonomiske, institutionelle og politiske interesser*
- \* *om klagenævnet sikrer særlig sagkundskab indgår*
- \* *om klagenævnet i sager om rent 'retlige spørgsmål' anvender samme prøvelseskriterier som domstolene*

### 3. Forskellem mellem fuld prøvelse og retlig prøvelse

#### **Fuld prøvelse:**

##### ***Klagenævnets afgørelse erstatter første instansens afgørelse***

- # ingen formodning for, at afgørelse fra første instans er i orden
  - # en stadfæstelse er udtryk for, at klagenævnet i alle forhold tilslutter sig første instansens konklusioner.
  - # nævnet skal ikke kun overveje, om kommunen har holdt sig inden for sin kompetence, men skal i princippet træffe en helt ny afgørelse og selv sikre sagen tilstrækkelig oplyst - men mulighed for at lægge oplysninger fra første instans til grund, hvis disse ikke er anfægtet
- fx: landzonetilladelser, miljøgodkendelser, dispensationer fra strandbeskyttelseslinje*

#### **Kun prøvelse af retlige spørgsmål:**

##### ***Klagenævnet tager alene stilling til, om kommunens afgørelse er truffet efter den i loven anførte fremgangsmåde og er inden for lovens bemyndigelse***

- # Klagenævn kan ikke erstatte den første afgørelse af en ny afgørelse
  - # Får klager medhold annulleres afgørelsen, hvorefter kommunen må træffe en ny afgørelse
  - # Får klager ikke medhold, står afgørelsen ved magt, uden at klagenævnet har taget stilling til, om dette er hensigtsmæssigt
- fx: lokalplandispensation, gyldighed af lokalplaner, VVM-screening*

#### **Skønsprægede afgørelser - sondre mellem:**

- \* **politisk skøn** - fx lokalplaners indhold og fredninger
- \* **retligt skøn** - fx landzonetilladelser, strandbeskyttelseslinjer, beskyttelse af EU-habitatområder
- \* **afskåret afvejning** - fx ved konflikt med EU-habitatbeskyttelse

**NB:** *ikke et politisk valg, om klagenævn vil opfylde EU-forpligtelser, som disse fortolkes af EF-domstolen - Klagenævn er som 1. instans forpligtet til at sikre effektiv gennemførelse af EU-reglerne*

#### **4. Er Naturklagenævnets sammensætning et problem ?**

- # **forholdet til magtens tredeling - den teoretiske indvending:** sammenrend af lovgivende, udøvende og dømmende magt
  
- # **forholdet til magtens tredeling - den empiriske indvending:** - Naturklagenævnet deler sig ofte efter politisk anskuelse i kontroversielle sager - dette gælder også, hvor der alene er tale om en ren retlig prøvelse som spørgsmål om VVM-screening, EU-habitatbeskyttelse og lokalplandispensationer
  
- # **forholdet til magtens tredeling - demokratiske indvending:-** Hvis folketingets politiske flertal vil sætte sig igennem, må det efter grundloven ske ved at vedtage love - og ikke ved at Naturklagenævnet tillægger gældende love et andet indhold
  
- # **forhold til Naturklagenævnets opgaver - legitimations indvending:** Hovedparten af Naturklagenævnets sager angår lokalplaner og andre rent retlige spørgsmål, hvor nævnet alene skal vurdere, om kommunen er gået ud over lovens bemyndigelse. Afgørelsen er ikke skønspræget og fravær af politiske hensyn er afgørende for afgørelsens legitimitet.
  
- # **forhold til klagesagernes miljøfaglige aspekter - den faglige indvending:** Naturklagenævnets medlemmer kan ikke bidrage til sagens miljøfaglige oplysning selv om dette er afgørende efter EU's krav til naturbeskyttelse - *indsigelsen angår ikke landzone-sager*
  
- # **varetager ikke lægfolks hensynet - den politiske indvending:** - personer udpeget af Folketinget/Finansudvalgets partier kommer fra magten og er ikke mere lægfolk end folketingets medlemmer

*Naturklagenævnets sammensætning muligvis egnet i fredningssager*

## 5. Den rodede opgavefordeling

**Opgavefordeling mellem Miljøklagenævn og Naturklagenævn unødigt indviklet:**

*Forholdet mellem miljøgodkendelser og VVM: - skiller sagens oplysning fra afgørelsens udfald:*

- \* Naturklagenævnet afgør om VVM er påkrævet før miljøgodkendelse
- \* Miljøklagenævnet afgør miljøgodkendelse, der samtidigt er VVM-tilladelse
- ☐ *Miljøministerens antydede overførsel af VVM-sagerne til Miljøklagenævnet vil være en betydelig tiltrængt forenkling*

**Statsamternes opgave giver anledning til tvivl**

*Statsamterne er klagemyndighed efter byggeloven og kommunaltilsyn efter kommunestyrelsesloven: - skiller afgørelse fra håndhævelse og omgår lovfastsatte fristregler*

- \* Statsamterne er klagemyndighed efter byggeloven
- \* Statsamterne er kommunaltilsyn og påtaler manglende lovlig forvaltning - anvendes til at omgå klage- og søgsmålsfrister
- \* Statsamterne de eneste der påtaler manglende håndhævelse
- ☐ *ændring på vej som følge af EU's nye miljøansvarsdirektiv, hvorefter manglende håndhævelse skal kunne indbringes for Miljøklagenævnet*

## 6. Reform af klagesystemet nødvendig

- # *i den ideelle version vil der samtidigt ske en løsning af modstridende lovgivning*
- # *i den realistiske version må reformen begrænses til klageadgang og ledet af krav om: legitimation, uafhængighed, saglighed og gennemsigtig og enkel klageadgang*
- # *i den frygtede version overlades reformarbejdet til ministeriet, hvorefter omdrejningspunktet er de institutionelle interesser, hvor bestræbelserne typisk går på at begrænse ændringerne mest mulig*
- ☐ **hvis man ønsker den realistiske version, må opgaven med udarbejdelse af reform overgives til sagkyndige uden for ministeriet - det kunne være advokatrådets faggruppe for miljø og/eller universitetsansatte jurister - suppleret af eksperter med biologisk og anden miljøfaglig baggrund**

**Eksempler på hvordan Naturklagenævnet deler sig efter politisk anskuelse - klade:**

- MAD 1999.825: Bilka-sagen -lokalplandispensation ok - dissens Hinnerup og Steffensen
- MAD 1999.864: Afslag på landzonetilladelse til ridehal - dissens fra Hans Christian Schmidt og Brusgaard
- MAD 2005.378: VVM-screening husdyrbrug - dissens Stenild og Vibjerg
- MAD 2005.1362 Afvist dispensation fra fredning til staldbyggeri - dissens fra Pilgaard Andersen, Mikkelsen og Vibjerg
- MAD 2005.1369 Behandlingsfamilie forenelig med lokalplanudlæg til boligformål - dissens fra Pilgaard Andersen
- MAD 2005.1389 Afslag på lovliggørende dispensation fra fortidsmindebeskyttelseslinje af landbrugshal - dissens fra Stenild og Vibjerg
- MAD 2005.1392 Dispensation til Geocenter på Møn i EF-fuglebeskyttelsesområde - dissens fra Hinnerup
- MAD 2005.1407 Afslag på lovliggørende dispensation fra standbeskyttelseslinje - dissens Stenild
- MAD 2005.1432 Ikke VVM-screening af udvidelse af Rødovre Center - dissens Hinnerup
- MAD 2005.1782 Ikke VVM og lokalplanpligt golfbaner - dissens Glerup og Hermann
- MAD 2005.1799 Dispensation fra fredning i Natura 2000-område - sag afgjort uden klage (spørgsmål fra kommune) - dispensation meddelt på vilkår - dissens fra 3 medlemmer Hinnerup, Hermann og Marie Louise Andreasen
- MAD 2005.1807 Flertal fandt at nødvendighedsbetingelse for ekspropriation opfyldt - mindretal Stenild og Pilgaard Andersen ville ophæve ekspropriation