

Reform af klagesystemet på natur- og miljøområdet

- Afrapportering fra det eksterne ekspertudvalg vedrørende klagesystemet på natur- og miljøområdet

Maj 2011



1	Indledning	3
1.1	Ekspertudvalgets nedsættelse og kommissorium.....	3
1.2	Ekspertudvalgets sammensætning og arbejde.....	4
1.3	Resume af ekspertudvalgets hovedanbefalinger	5
2	Udviklingen i klagesagsbehandlingen på natur- og miljøområdet.....	6
2.1	Natur- og Miljøklagenævnet pr. 1.1.2011	7
2.1.1	Organisering.....	7
2.1.2	Principper for sagsbehandlingen i nævnet – differentieret sagsbehandling.....	9
2.1.3	Særlige initiativer i forhold til ældre sager	11
2.1.4	Ekspertudvalgets vurdering.....	11
2.2	Nøgletal og udviklingstendenser for Natur- og Miljøklagenævnets sagsproduktion	12
2.2.1	Nævnens sagsproduktion i 2007-2010	12
2.2.1.1	Sagstilgang og -afgang.....	12
2.2.1.2	Sagsbehandlingstider	14
2.2.1.3	Udfaldet af afgørelser.....	15
2.2.1.4	Klagefrekvenser	16
2.2.2	Prognose for sagsproduktion i 2011-2014	16
2.2.2.1	Prognosens forudsætninger	17
2.2.2.2	Særligt vedrørende klagesager efter miljømålsloven.....	20
3	Ekspertudvalgets overvejelser på baggrund af kommissoriet.....	21
3.1	Ekspertudvalgets kortlægning	21
3.2	Ekspertudvalgets vurderinger	22
3.2.1	Mulighederne for at afskære eller begrænse klageadgangen	22
3.2.2	Mulighederne for at begrænse eller fokusere Natur- og Miljøklagenævnets klagesagsbehandling	22
3.2.3	Grundlag for at ændre kredsen af klageberettigede?	23
3.2.4	Effekten af klagegebyrer	23
3.3	Ekspertudvalgets forslag til ændringer af gældende regelsæt og til en optimeret klagesagsbehandling	24
4	Kortsigtede anbefalinger om justering af klagesystemet på natur- og miljøområdet	24
4.1	Anbefalinger vedrørende sagsbehandlingen i Natur- og Miljøklagenævnet	26
4.1.1	Fokusering af klagesagsbehandlingen	26
4.1.2	Afvisning af klagesager af uvæsentlig betydning for natur- og miljøbeskyttelsen....	28
4.1.3	Anbefaling om begrænsning af Natur- og Miljøklagenævnets hjemvisninger og om vejledningspligt ved hjemvisning	30
4.1.4	Midlertidigt initiativ i forhold til husdyrgodkendelsessager.....	32
4.2	Anbefalinger, der fører til færre klagesager i Natur- og Miljøklagenævnet	34
4.2.1	Klagegebyret pristalsreguleres fremover og forhøjes til 800 kr. for privatpersoner..	34
4.2.2	Førsteinstansen tilbagebetaler klagegebyret	36
4.2.3	Indsendelse af klager gennem førsteinstansen	37
4.2.4	Klagegebyret kan tilbagebetales, når klagen trækkes tilbage	40
4.3	Anbefalinger om maksimale sagsbehandlingstider.....	42
4.4	Anbefaling om en digital klageportal og interaktive vejledninger	44
4.5	Effekten på Natur- og Miljøklagenævnets sagsbehandling	48
5	Reformskitse	52
5.1	Reformens baggrund og grundprincipper	52
5.2	Reformens hovedelementer.....	54

5.2.1	Lovreform	54
5.2.2	Evaluering af opgavefordelingen på natur- og miljøområdet	55
5.2.3	Ekspertpanel.....	56
5.2.4	Eventuel etablering af et natur- og miljøråd	56
5.2.5	Natur- og Miljøklagenævnets sammensætning og funktion	58
6	Bilagsoversigt	60

1 Indledning

1.1 Ekspertudvalgets nedsættelse og kommissorium

Som et blandt flere initiativer rettet mod klagesagsbehandlingen på natur- og miljøområdet blev Regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne som led i forhandlingerne om en finanslovsaftale for 2011 enige om at nedsætte et hurtigt arbejdende eksternt ekspertudvalg, der skal forberede en samlet reform af klagesystemet på natur- og miljøområdet. Sigtet er at etablere et klagesystem, der sikrer en hurtig og effektiv behandling af klagesager, så ingen skal vente i årevis på en afgørelse.

Rammerne for ekspertudvalgets arbejde fremgår af udvalgets kommissorium, der har følgende ordlyd:

Boks 1.1 Kommissorium for et hurtigt arbejdende ekspertudvalg, der skal forberede en samlet reform af klagesystemet på miljøområdet

Baggrund

Principperne for klagesystemet på miljøområdet er grundlæggende fastlagt i 1970'erne og 1980'erne, og har siden alene undergået mindre justeringer bl.a. som følge af ikrafttrædelsen af Århus-konventionen. På den baggrund og i lyset af den store mængde af klagesager, der aktuelt verserer med lange sagsbehandlingstider til følge, er der behov for et grundlæggende eftersyn af klagesystemet på natur- og miljøområdet.

Udvalget får til opgave at komme med konkrete forslag til en reform af de nuværende klageregler på miljøområdet. Reformen skal tage udgangspunkt i en kortlægning og vurdering af det nuværende klagesystem. Udvalget skal på baggrund heraf belyse mulighederne for og komme med konkrete forslag til at ændre reglerne, forny arbejdsgangene og optimere sagsbehandlingen. Reformen skal sikre, at borgere og virksomheder hurtigere får en afgørelse af klagesager.

Udvalgets arbejde kommer således i forlængelse af den organisatoriske modernisering af klagenævnene, som er gennemført med virkning fra 1. januar 2011, blandt andet ved at sammenlægge Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet til ét samlet klagenævn.

Kommissorium

Et hurtigt arbejdende udvalg skal derfor på de relevante lovområder:

Kortlægge:

- De eksisterende EU-regler på området, herunder Århus-konventionen
- De nationale regler om klageadgang på natur- og miljøområdet
- Frekvensen af klager over afgørelser på natur- og miljøområdet
- De fremherskende klagemaer
- Hvem der indgiver klage, og i hvilket omfang de får ret
- De krav, Århus-konventionen og EU-retten stiller til adgangen til klage eller domstolsprøvelse set i forhold til de gældende klagesystemer

Vurdere:

- Om det er muligt at afskære eller begrænse klageadgangen for visse typer af afgørelser uden at sætte hensyn til natur- og miljøbeskyttelse over styr, f.eks. ved at give nævnet mulighed for at

afvise sager uden større eller principiel betydning, eller hvor der ikke er udsigt til at der kan gives medhold i klagen.

- Om det er muligt at begrænse eller fokusere Natur- og Miljøklagenævnets behandling af klagesager, f.eks. således at prøvelsen i højere grad begrænses til retlig prøvelse eller begrænses til alene at angå de spørgsmål, der klages over, samt vurdere effekten af sådanne begrænsninger
- Om der er grundlag for at ændre kredsen af klageberettigede på de enkelte lovområder
- Effekten af de gebyrer for indgivelse af klage, der gælder i dag

Foreslå:

- Konkrete ændringer af de gældende regelsæt
- En optimeret sagsbehandling, herunder vurdere behovet for fornyede arbejdsprocesser i alle led af klagesystemet

Udvalget skal som led i sit arbejde undersøge og beskrive de juridiske, økonomiske og administrative konsekvenser af de tiltag, som udvalget foreslår.

Udvalgets sammensætning

Udvalgets sammensættes som et eksternt udvalg med tre eksterne medlemmer. Udvalget betjenes af et tværministerielt sekretariat med deltagelse fra Miljøministeriet (formand), Fødevareministeriet og Finansministeriet. Justitsministeriet bidrager med juridisk bistand i relevant omfang.

Tidsplan

Miljøministeren nedsætter udvalget snarest muligt. Udvalget afrapporterer til miljøministeren i maj 2011.

Ekspertudvalget har fortolket kommissoriet sådan, at udvalget dels skal komme med konkrete forslag til et ændret regelgrundlag, fornyede arbejdsgange og optimeret sagsbehandling, dels skal komme med mere generelle anbefalinger vedrørende ændringer af de grundlæggende principper for klagesystemet på natur- og miljøområdet. På denne baggrund har udvalget opdelt sin rapport i en række konkrete kortsigtede anbefalinger til ændringer af klagesystemet, der respekterer den nuværende indretning og kompetencefordeling på natur- og miljøområdet, og nogle skitser til en mere grundlæggende reform. For så vidt angår de konkrete anbefalinger er de i visse tilfælde for overskuelighedens skyld formuleret som skitser til lovbestemmelser.

Der har i ekspertudvalget været enighed om, at kommissoriet ikke udelukker, at udvalget ser på andre dele af klagesystemet end de dele, der eksplicit omtales i kommissoriet, så længe udvalget holder fokus på det overordnede mål: At skabe hurtig og effektiv behandling af klagesager, hvor ingen skal vente i årevis på en afgørelse.

1.2 Ekspertudvalgets sammensætning og arbejde

Som medlemmer af ekspertudvalget har miljøministeren udpeget følgende personer:

Boks 1.2 Ekspertudvalgets medlemmer

Direktør Ole Kjær, Skatteministeriet (formand)

Professor, cand. jur., ph.d. Helle Tegner Anker, Det Biovidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet

Professor, dr. jur. Karsten Revsbech, Aarhus Universitet.

Ekspertudvalget er blevet sekretariatsbetjent af Peter Østergård Have (sekretariatsleder), Bo Christiansen (Natur- og Miljøklagenævnet), Allette Kielberg (Miljøstyrelsen), Lise Viftrup (Naturstyrelsen), Poul Arne Iversen (Fødevarerministeriet) og Brian Arreborg Hansen (Finansministeriet).

Ekspertudvalget har afholdt 10 møder med sekretariatet og med ressourcepersoner fra Miljøministeriet og Natur- og Miljøklagenævnet. Møderne er blevet brugt til at identificere hovedudfordringerne for klagesystemet på natur- og miljøområdet, metodiske overvejelser vedrørende tilrettelæggelsen af kortlægningen og drøftelse af udvalgets anbefalinger.

Herudover har ekspertudvalget afholdt to seminarer med deltagelse af repræsentanter for en bred kreds af interessenter i klagesystemet på natur- og miljøområdet, herunder KL, DN, DI og Landbrug & Fødevarer. Det første seminar havde til formål at give interessenterne mulighed for at komme med ideer og forslag til forbedringer af klagesystemet. Hovedformålet med det andet seminar var en præsentation og diskussion af hovedlinjerne i ekspertudvalgets anbefalinger.

Ekspertudvalget afleverede sin rapport til miljøministeren den 18. maj 2011.

1.3 Resume af ekspertudvalgets hovedanbefalinger

Ekspertudvalget har fremsat en række anbefalinger, der sigter mod på kort og mellemlangt sigt at nedbringe sagsbehandlingstiden i Natur- og Miljøklagenævnet ved at fokusere nævnets ressourcer, ved at mindske tilgangen af sager til nævnet og ved at optimere klagesagsbehandlingen i nævnet og i førsteinstansen.

Ekspertudvalget anbefaler således, at Natur- og Miljøklagenævnet får adgang til at fokusere sin sagsbehandling på de sager og de spørgsmål, der er af betydning for naturen og miljøet og for den enkeltes retsbeskyttelse. Nævnet skal derfor have adgang til at afvise sager af uvæsentlig betydning for natur- og miljøbeskyttelsen og til at fokusere behandlingen af en klagesag på de forhold, der er påklaget.

Flere sager bør efter ekspertudvalgets opfattelse løses uden en klagesagsbehandling i Natur- og Miljøklagenævnet. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at alle klagesager indsendes gennem førsteinstansen, der forpligtes til at overveje, om der er grundlag for, at førsteinstansen genoptager sagen. Hvis førsteinstansen ikke genoptager sagen og derfor videresender klagen til Natur- og Miljøklagenævnet, og nævnet ændrer førsteinstansens afgørelse, skal førsteinstansen betale klagegebyret. Ekspertudvalget anbefaler endvidere, at klagegebyret pristalsreguleres og forhøjes til 800 kr. for privatpersoner for at få potentielle klagere til at tænke sig om en ekstra gang. Herudover anbefaler udvalget, at klagegebyret kan tilbagebetales, når en klage trækkes tilbage, for at motivere klagesagens parter til selv at finde en løsning på sagen.

Ekspertudvalget anbefaler videre, at ministeren gives hjemmel til at fastsætte maksimale sagsbehandlingstider for førsteinstansen og Natur- og Miljøklagenævnet, så det undgås, at klagesager uden grund "ligger stille", og at der etableres en digital klageportal og interaktive vejledninger, der kan understøtte en åben, ensartet og effektiv sagsbehandling, og som kan forkorte sagsbehandlingstiden med flere uger ved bl.a. at muliggøre elektronisk betaling af klagegebyret.

Ekspertudvalget har noteret sig, at Natur- og Miljøklagenævnet hjemviser et stort antal sager på især husdyrgodkendelseslovens område. Herved forlænges den samlede sagsbehandlingstid, som

sagens parter oplever. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at hjemvisningsreglerne præciseres, og at der etableres en midlertidig enhed under Natur- og Miljøklagenævnet, der skal færdigbehandle puklen af klagesager efter husdyrgodkendelsesloven.

Det er ekspertudvalgets vurdering, at implementeringen af de anbefalinger, der er nævnt ovenfor, vil nedbringe sagsbehandlingstiden i Natur- og Miljøklagenævnet mærkbart. Samtidig anerkender udvalget, at Natur- og Miljøklagenævnet allerede har iværksat en række initiativer, der også vil medvirke hertil. Det er imidlertid ekspertudvalgets vurdering, at der i de nuværende strukturer på natur- og miljøområdet er nogle grundlæggende uhensigtsmæssigheder, som der ikke tages hånd om. Udvalget peger herved på, at lovgivningen på natur- og miljøområdet ofte er meget kompleks, og at myndighederne på området i visse tilfælde savner de rette kompetencer til at foretage vanskelige faglige vurderinger. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at der gennemføres en reform på natur- og miljøområdet efter nogle principper, som udvalget har skitseret.

Ekspertudvalget anbefaler således, at der gennemføres en analyse af Miljøministeriets lovgivning, der skal danne grundlag for en lovreform. Lovreformen skal sikre klare lovegler, herunder klare og mere ensartede klagegler samt en enkel og gennemskuelig gennemførelse af EU-lovgivningen, ligesom den skal understøtte en indfrielse af potentialet for objektiv og digital sagsbehandling. Udvalget anbefaler endvidere, at der gennemføres en evaluering af opgavefordelingen på natur- og miljøområdet for at sikre, at de faglige miljøer i forvaltningerne er tilstrækkeligt store til at løfte opgaverne på komplekse sagsområder, således at mangelfuld sagsbehandling ikke genererer unødvendigt mange klagesager. Med samme sigte anbefaler ekspertudvalget, at det overvejes at nedsætte et ekspertpanel, der kan bistå kommunerne - og efter omstændighederne også miljøministeren og Natur- og Miljøklagenævnet - med natur- og miljøfaglige vurderinger i konkrete sager. Udvalgets formand anbefaler, at det undersøges, om der bør etableres et bredt sammensat natur- og miljøråd til at bistå forvaltningen på miljøområdet. Endelig anbefaler udvalget, at Natur- og Miljøklagenævnets funktion og sammensætning overvejes grundigt.

2 Udviklingen i klagesagsbehandlingen på natur- og miljøområdet

Natur- og Miljøklagenævnet er – som administrativt klageorgan på natur- og miljøområdet – omdrejningspunktet for klagesagsbehandlingen. For de borgere, virksomheder, foreninger og myndigheder, som måtte være involveret i en klagesag, vil høj kvalitet i klagesagsbehandlingen og kortest mulig sagsbehandlingstid være afgørende parametre for, om klagesystemet som helhed opleves som velfungerende.

Ekspertudvalget har i sin kortlægning af det gældende klagesystem på natur- og miljøområdet således interesseret sig indgående for Natur- og Miljøklagenævnets organisering, sagsgange, produktion af klagesager osv. Ekspertudvalget er blandt andet blevet præsenteret for grundige beskrivelser af rammerne for det nye samlede Natur- og Miljøklagenævn, som trådte i kraft 1. januar 2011, samt statistik og prognoser for nævnets produktion af afgørelser.

Ekspertudvalget har med kortlægningen ønsket at skabe et solidt grundlag for at vurdere, hvorvidt de initiativer, der er eller vil blive gennemført som led i den organisatoriske sammenlægning af Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet, giver en tilstrækkelig effekt i forhold til nævnets sagsproduktion. Formålet med dette afsnit er således at beskrive *bagudrettet*, hvordan udviklingen

har været i henholdsvis Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet og på den baggrund - fremadrettet – at udarbejde kvalificerede prognoser for nævnets virksomhed.

2.1 Natur- og Miljøklagenævnet pr. 1.1.2011

Natur- og Miljøklagenævnet blev oprettet med virkning fra 1. januar 2011 gennem sammenlægning af de to tidligere klagenævn – Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet, jf. lov nr. 483 af 11. maj 2010 om Natur- og Miljøklagenævnet, som ændret ved lov nr. 1608 af 22. december 2010.

Sammenlægningen af Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet indgår i regeringsgrundlaget ”Mulighedernes samfund” fra november 2007 og udmønter en aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om *moderniseringen af klagesystemet på natur- og miljøområdet og styrkelse af borgernes retsstilling*. Formålet med sammenlægning af Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet var bl.a. at opnå en kortere sagsbehandlingstid ved forenkling, styrkelse og effektivisering af behandlingen af klagesager på natur- og miljøområdet.

Af nævnets resultatkontrakt for 2011-2013 fremgår blandt andet følgende beskrivelse af nævnets funktion:

Boks 2.1 Natur- og Miljøklagenævnets funktion

”Det nye navn er den centrale klageinstans på hele natur-, plan- og miljøområdet, og vi [nævnet] efterprøver, hvordan love og regler virker i praksis. Vi har til opgave at tage hensyn til borgernes og virksomhedernes retssikkerhed og træffe konkrete afgørelser på en hurtig og effektiv måde. Dette skal medvirke til, at borgere og virksomheder kan få afklaret deres situation m.h.t. f.eks. anvendelsen af naturarealer, jordforurening, industrisager og godkendelse af husdyrbrug så hurtigt som muligt.”

Kilde: Resultatkontrakt for Natur- og Miljøklagenævnet 2011-2013

2.1.1 Organisering

Natur- og Miljøklagenævnet er en uafhængig klagemyndighed for administrative afgørelser inden for natur- og miljøområdet, i det omfang det fastsættes i den øvrige lovgivning. Nævnet består af 1 formand og et antal stedfortrædere for denne (næstformand og ankechefer), et antal beskikkede sagkyndige medlemmer, 7 medlemmer der udpeges af Folketinget, og 2 medlemmer der udpeges af Højesteret blandt rettens medlemmer. Antallet af beskikkede sagkyndige medlemmer fastsættes af miljøministeren.

Baggrunden for nævnets sammensætning er, at de klagesager, der tidligere kunne indbringes for henholdsvis Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet, er meget forskellige, hvilket har givet sig udtryk i nævnenes forskellige sammensætning. Sagerne på miljøområdet er generelt præget af en høj grad af teknisk kompleksitet, og afgørelserne beror typisk på produktionstekniske vurderinger sammenholdt med vurderinger af miljøfaglig karakter. Til forskel fra miljøområdet er der på natur- og planområdet tradition for deltagelse af læge medlemmer i klagesagsbehandlingen for at sikre, at almene og samfundsmæssige synspunkter indgår i en samlet vurdering og afvejning af sagerne.

Lov om Natur- og Miljøklagenævnet ændrer ikke grundlæggende på nævnssammensætningen i de enkelte klagesagstyper, idet nævnet organiseres som et kombinationsnævn. Det indebærer, at nævnet som udgangspunkt har to forskellige sammensætninger, som dels er en læg sammensætning, hvor nævnet sammensættes med formanden og syv medlemmer udpeget af Folketinget og to

højesteretsdommere (svarende til Naturklagenævnet), og dels en sagkyndig sammensætning, hvor nævnet sammensættes med formanden og et antal beskikkede sagkyndige medlemmer (svarende til Miljøklagenævnet). Nævnets sammensætning i de enkelte sager fastsættes i den øvrige lovgivning, og der er ikke heri grundlæggende ændret i nævnssammensætningen i de enkelte klagesagstyper. Det vil som hovedregel sige, at klagesagstyper, der hidtil har kunnet indbringes for Naturklagenævnet vil skulle behandles af nævnet med den læge sammensætning, og de klagesagstyper, der hidtil har kunnet indbringes for Miljøklagenævnet, vil skulle behandles af nævnet med den sagkyndige sammensætning.

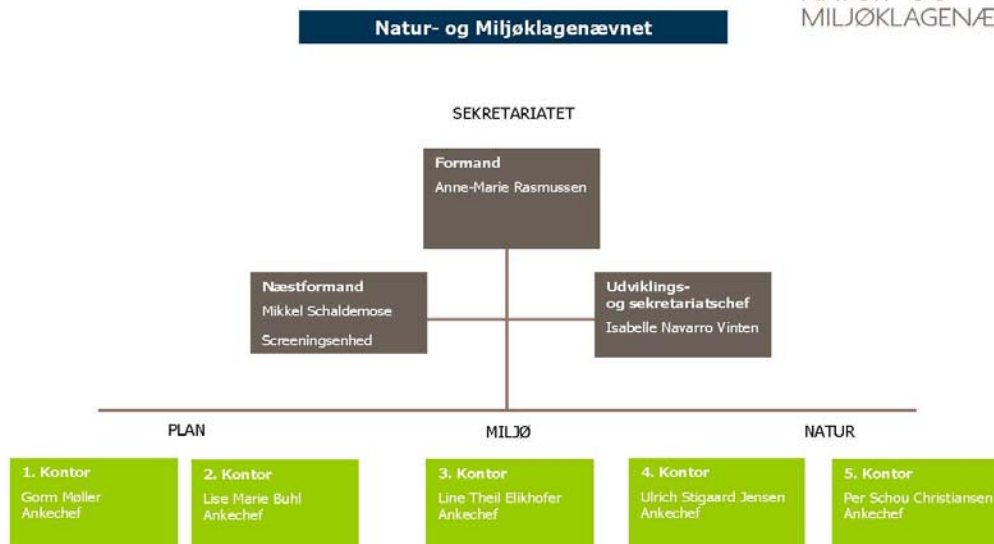
Formanden har mulighed for i særlige tilfælde at beslutte, at en sag, der efter lovgivningen skal behandles af nævnet i den ene sammensætning, i stedet skal behandles af nævnet med den anden sammensætning, eller i ganske særlige tilfælde med både sagkyndige, højesteretsdommere og læge medlemmer.

Administration og betjening af nævnet varetages af sekretariatet, som ledes af formanden og en næstformand med bistand af 5 ankechefer og en udviklings- og sekretariatschef. Formanden eller stedfortræderne for denne træffer afgørelse på nævnets vegne i sager, som ikke har principiel betydning, og i sager, hvis afgørelse alene beror på en juridisk vurdering. Formanden kan endvidere bemyndige en medarbejder i nævnets sekretariat til midlertidigt at fungere som stedfortræder for formanden i nærmere bestemte klagesagstyper (underskriftsbemyndigede). Adgangen til bemyndigelse er udnyttet for så vidt angår sager, der er visiteret til formandsafgørelse.

De nærmere regler for nævnets virksomhed er indeholdt i forretningsordenen: Bekendtgørelse nr. 1097 af 17. september 2010 af forretningsorden for Natur- og Miljøklagenævnet, der er optrykt som bilag 2 c..

Sekretariatet er organiseret i en screeningsenhed, 5 sagsbehandlende kontorer og et udviklings- og sekretariatskontor. De 5 sagsbehandlende kontorer er opdelt i 3 områder: Planområdet, Miljøområdet og Naturområdet. Se organisationsdiagrammet nedenfor.

Natur- og Miljøklagenævnets organisering er tilrettelagt ud fra et ønske om at opnå kortere sagsbehandlingstider, sikre en tilstrækkelig faglig kvalitet i sagsbehandlingen og samtidig sikre de fornødne kompetencer i alle organisatoriske lag. Nævnet vurderer således, at organiseringen i højere grad end tidligere understøtter en mere fleksibel ressourceanvendelse mellem de forskellige sagsområder i overensstemmelse med ledelsens løbende overordnede prioriteringer. Organiseringen vil dermed understøtte det samlede arbejde i retning af en mere effektiv opgavevaretagelse.



Nævnets ledelse har det overordnede ansvar for styring af nævnets samlede økonomi- og personaleressourcer og har til opgave at fastlægge den overordnede faglige linje i sagernes behandling og løsning. Det er desuden en helt central ledelsesmæssig opgave at sikre reducerede sagsbehandlingstider samtidig med, at alle afgørelser træffes med en tilstrækkelig faglig kvalitet.

2.1.2 Principper for sagsbehandlingen i nævnet – differentieret sagsbehandling

Ekspertudvalget har fået udarbejdet en række beskrivelser af klagesagens gang i nævnet.

Det overordnede princip for sagsbehandlingen i Natur- og Miljøklagenævnet er, at alle nye sager - efter indbetaling af klagesagsgebyr – bliver screenet i screeningsenheden, hvor det vurderes, om sagen kan afvises af formelle grunde, om der hurtigt kan træffes afgørelse i sagen (såkaldt 'fast track 1'), eller om klagesagen kræver yderligere sagsbehandling ('fast track 2') eller videre sagsbehandling i spor 3 (øvrige sager). Nævnet forventer, at ca. 45 % af sagerne vil kunne afgøres i fast track 1 og 2 og resten i spor 3.

Formålet med denne screeningsproces er at sikre bedst mulig ressourceudnyttelse ved at danne grundlag for en differentieret sagsbehandling, der gøres afhængig af sagernes art, kompleksitet og indhold, således at ressourceforbruget pr. sag bliver proportionalt med sværhedsgraden.

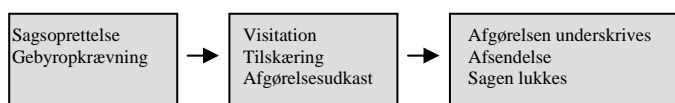
Denne differentierede tilgang til sagsbehandlingen understøttes af, at formanden for Natur- og Miljøklagenævnet i højere grad end tidligere vil kunne uddelegere adgangen til at træffe afgørelser, således at underskriftsbemyndigede medarbejdere i nævnet kan træffe afgørelser i sager, der ikke

har principiel betydning, og som kan afgøres efter fast praksis. Dette vil frigøre ledelsesressourcer og være med til at forebygge eller afhjælpe flaskehalsproblemer.

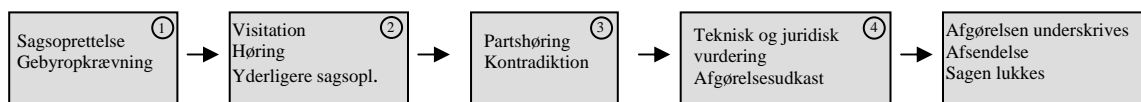
Nævnets sekretariat har overfor ekspertudvalget oplyst, at der for de sager, der ikke kan afgøres hurtigt, og hvor der således er behov for en mere omfattende sagsbehandling, er igangsat et arbejde med at optimere sagsbehandlingen ved udvikling af best practice. For alle kategorier af sager vil der tillige - i videst muligt omfang - blive udarbejdet standardiserede skabeloner og paradigmer med henblik på at sikre en effektiv sagsbehandling, ligesom der løbende arbejdes på yderligere optimering af sagsgangene i nævnet.

Boks 2.1.2a Sagsbehandling i tre spor

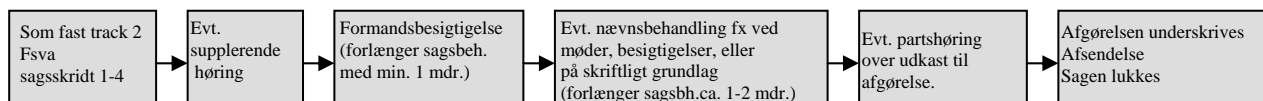
Fast track 1 (fx afvisninger og hurtigsager)



Fast track 2 (f.x retlige klager efter planloven eller miljøgodkendelsessager)



Øvrige sager, herunder nævnssager med og uden besigtigelse



Boks 2.1.2b Forventninger til sagsbehandlingstider i de tre spor

Klager forventes sagsbehandlet efter følgende fordeling

Sagstype	2011	2012	2013
Fast track 1	25 %	25 %	25 %
Fast track 2	20 %	22 %	25 %
Øvrige sager	55 %	53 %	50 %
I alt	100 %	100 %	100 %

Forventede maksimale sagsbehandlingstider

Sagstype	2011	2012	2013
Fast track 1	8 uger	7 uger	6 uger
Fast track 2	5½ mdr.	5 mdr.	4 mdr.
Øvrige sager	12 mdr.	11½ mdr.	11 mdr.

Kilde: Resultatkontrakt for Natur- og Miljøklagenævnet 2011-2013

Vejet gennemsnit, jf. ovennævnte fordeling og forventede maksimale sagsbehandlingstider

Vejet gennemsnit	2011	2012	2013
Dage	245 dage	228 dage	206 dage
Måneder	8 mdr.	7½ mdr.	7 mdr.

For så vidt angår historiske tal for gennemsnitlige sagsbehandlingstider i Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet henvises til afsnit 2.2.1.2 nedenfor.

2.1.3 Særlige initiativer i forhold til ældre sager

Natur- og Miljøklagenævnet oplyser, at der er iværksat en række målrettede initiativer med det formål at afvikle de ældre sager i sagsbeholdningen.

I 2011 er nævnet tildelt en ekstrabevilling på 10 mio. kr. til nedbringelse af beholdningen af gamle husdyrsager. Bevillingen udmøntes i et konsulentprojekt, der indebærer anvendelse af ekstern teknisk såvel som juridisk bistand. Det forventes, at der afsluttes ca. 250 sager inden for projektet.

Inden for de eksisterende bevillingsmæssige rammer iværksættes herudover en særlig indsats for nedbringelse af beholdningen af gamle sager i 2011 bl.a. på industri-, jordforurenings-, dambrugs- og vandforsyningsområdet. Den særlige indsats tilrettelægges med fokus på anvendelse af ensartede modeller og skabeloner. Indsatsen organiseres i visse tilfælde som internt definerede projekter med opsættelse af konkrete mål og resultatopfølgning. Også i de nærmeste følgende år forventes der tilrettelagt særlige indsatser på de områder, hvor der fortsat er beholdninger af gamle sager.

2.1.4 Ekspertudvalgets vurdering

Det har været ekspertudvalgets mål med ovennævnte kortlægning af Natur- og Miljøklagenævnets organisering og principper for sagsbehandlingen i nævnet, at skabe grundlag for at vurdere om nævnets overordnede rammer er indrettet hensigtsmæssigt i forhold til de opgaver, nævnet er sat i verden for at løse. Ekspertudvalget har endvidere ønsket at danne sig et indtryk af, om sagsgangene i nævnet medvirker til en hurtig og effektiv sagsbehandling af klagesagerne.

Det er ekspertudvalgets overordnede vurdering, at man med etableringen af et samlet klagenævn på natur- og miljøområdet pr. 1. januar 2011 har skabt en hensigtsmæssig organisatorisk ramme for klagesagsbehandlingen. Ekspertudvalget vurderer endvidere, at nævnets principper om differentieret sagsbehandling sikrer effektiv udnyttelse af nævnets ressourcer ved at skabe proportionalitet mellem sagernes kompleksitet og sagsbehandlingstiden.

Ekspertudvalget har imidlertid noteret sig, at principperne om differentieret sagsbehandling kun anvendes i forhold til sager, der er modtaget i Natur- og Miljøklagenævnet efter 1. januar 2011. I forhold til sager, der er modtaget før denne periode er der iværksat en særlig indsats, men sagerne behandles som udgangspunkt ikke på samme måde. Denne sondring mellem nye og gamle sager har efter ekspertudvalgets vurdering den uheldige bivirkning, at en sag, der er påklaget inden 1. januar 2011, i praksis vil have længere sagsbehandlingstid end en enslydende sag, der er modtaget efter 1. januar 2011. Ekspertudvalget vurderer, at denne forskelsbehandling er retssikkerhedsmæssig betænkelig, eftersom udgangspunktet bør være, at de ældste sager løses først. Samtidig vurderer ekspertudvalget, at nævnet bør vedtage en mere klar strategi i forhold til håndtering af de ældste sager, således at alle sager – uanset alder – kører efter ensartede sagsgange og med entydige målsætninger for sagsbehandlingstid.

Ekspertudvalget anbefaler således, at alle sager – uanset alder – screenes efter samme principper om differentieret sagsbehandling. Konsekvensen af at følge udvalgets anbefaling vil formentlig være, at de forventede gennemsnitlige sagsbehandlingstider i de tre sagsbehandlingsspor må justeres i lyset af, at der skal løses flere sager, og at de ældste sager langt overskrider målene i resultatkontrakten

for maksimale sagsbehandlingstider for nye sager. Ulemperne ved denne længere sagsbehandlingstid opvejes dog af, at der dermed tages effektiv hånd om de ældste sager.

2.2 Nøgletal og udviklingstendenser for Natur- og Miljøklagenævnets sagsproduktion

Afsnittet indeholder under afsnit 2.2.1 en kortlægning af sagsomsætningen for 2007-2010. Formålet er at give et samlet billede af sammenhængen mellem indtag (antal indkomne klagesager), afgørelser og den til enhver tid værende sagsbeholdning.

Med udgangspunkt i historiske data og forventninger til produktionen i 2011-2013 beskrives i afsnit 2.2.1.2 prognoser for sagsproduktionen.

Afslutningsvis - i afsnit 2.2.2 - præsenteres ekspertudvalgets vurdering af konklusionerne fra den udarbejdede kortlægning med henblik på at fastslå, hvilken produktivitetsstigning, der er nødvendigt for at sikre sammenhæng mellem indtag og afgørelser, samtidig med at sagsbeholdningen nedbringes til et acceptabelt niveau.

2.2.1 Nævnenes sagsproduktion i 2007-2010

Ekspertudvalget er blevet præsenteret for en grundig kortlægning af historiske data vedrørende sagsomsætning og sagsbeholdning i de to tidligere klagenævn.

Ekspertudvalget har således fået forelagt historiske opgørelser af sagsbeholdning, produktivitet, gennemsnitlige sagsbehandlingstider og udvikling i sagsbeholdning fordelt på lovområder.

2.2.1.1 Sagstilgang og -afgang

Natur- og Miljøklagenævnet har til ekspertudvalgets brug udarbejdet opgørelser af Naturklagenævnets og Miljøklagenævnets sagsomsætning – dvs. sagstilgang og sagsafgang – for perioden fra 2007 - 2010.

Boks 2.2.1.1a Nøgletal for sagstilgang og antal afgørelser

	2007	2008	2009	2010
Sagstilgang	2374	2448	2583	2938
- heraf NKN*	1976	1883	1998	1940
- heraf MKN	398	565	585	998
heraf husdyrsager	148	262	340	668
Antal afgørelser	2221	2092	2710	2610
- heraf NKN	2024	1860	2202	1909
- heraf MKN	197	232	508	701
heraf husdyrsager	79	57	236	332

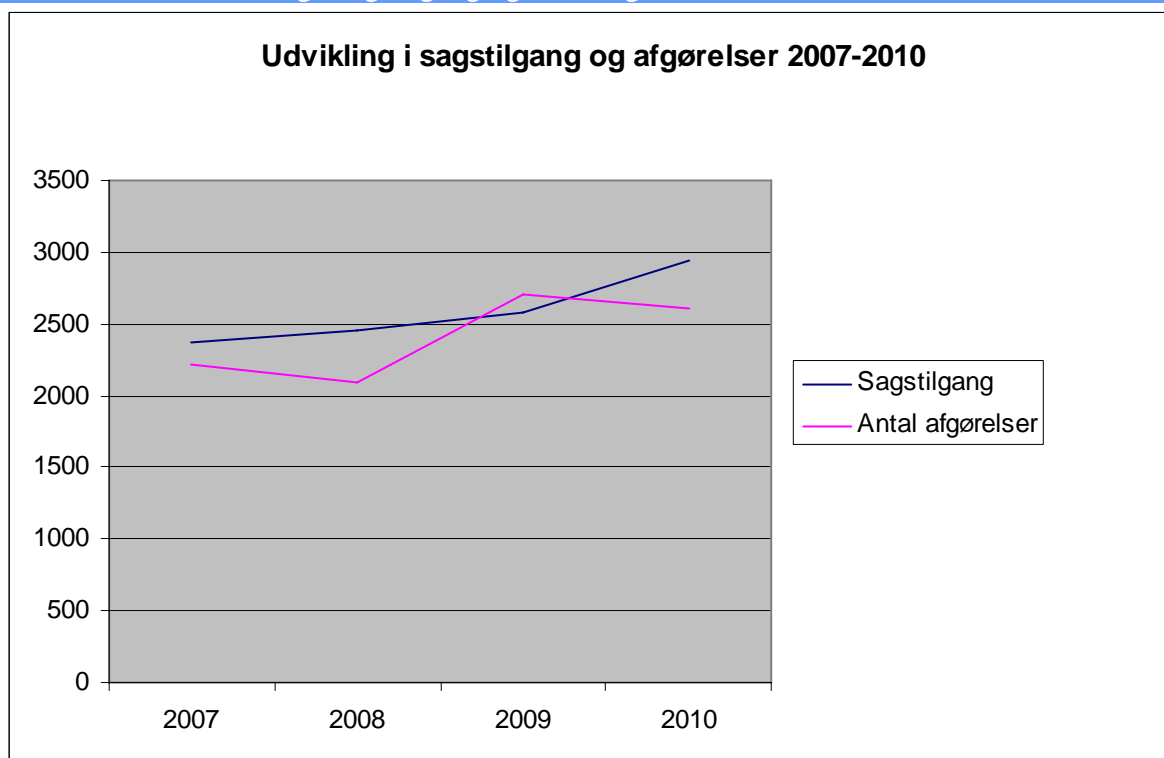
* Nøgletallene er for Naturklagenævnets vedkommende korrigeret som følge af registreringstekniske fejl og unøjagtigheder opstået primært ved oprettelsen af nye sager.

Nøgletallene bygger på Naturklagenævnets og Miljøklagenævnets årsrapporter for 2007, 2008 og 2009, samt på historiske data fra Naturklagenævnets og Miljøklagenævnets journalsystemer. Materialet er for Naturklagenævnets vedkommende delvist korrigeret på grund af registreringstekniske fejl og unøjagtigheder primært i 2008.

Nøgletallene viser samlet en svagt stigende sagstilgang over perioden, dog således, at der ses en markant stigning fra 2009-2010, som skyldes et usædvanligt stort antal nye klagesager efter husdyrgodkendelsesloven i 2010. Sagstilgangen er opgjort eksklusiv sager, der bortfalder på grund af manglende indbetaling af gebyr i Naturklagenævnet.

For så vidt angår antallet af afgørelser (sagsafgangen) viser nøgletallene fra 2009 et spring, som primært må tilskrives, at Miljøklagenævnet i 2009 blev tilført ekstra ressourcer til håndtering af husdyrsager. Indtil 2009 lå antallet af afgjorte klagesager efter husdyrgodkendelsesloven således på et lavt niveau. En anden årsag til springet i 2009 er, at der i 2009 blev afgjort et stort antal sager efter råstofloven i Naturklagenævnet.

Boks 2.2.1.1a Udvikling i sagstilgang og antal afgørelser 2007-2010

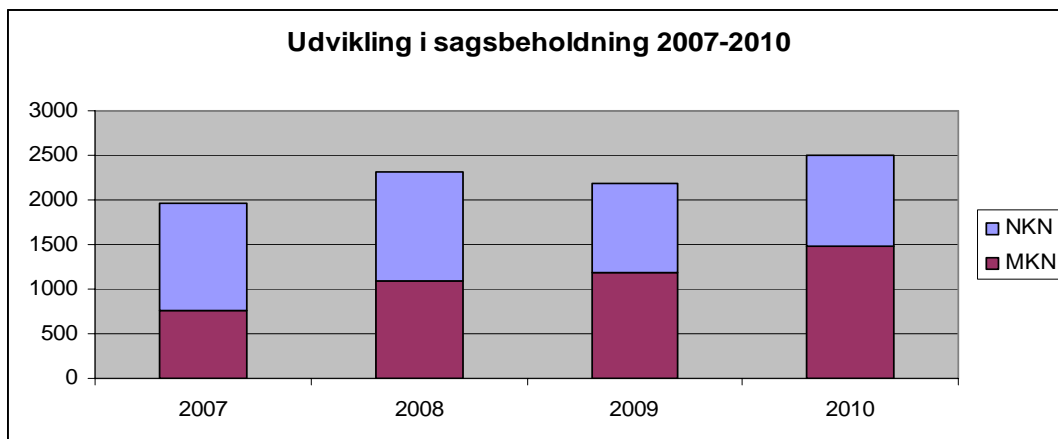


Som det fremgår af ovenstående har klagenævnene under ét – bortset fra i 2009 – afgjort færre sager end den årlige sagstilgang. Dette indebærer en tilsvarende stigning i sagsbeholdningen.

Opgørelsen af sagsbeholdningen viser, at sagsbeholdningen totalt set er steget med ca. 500 sager over perioden, med et mindre fald i 2009. For Naturklagenævnets vedkommende er sagsbeholdningen faldet fra 1188 sager ultimo 2007 til 1030 sager ultimo 2010 (svarende til et fald på 13 %). Sagsbeholdningen i MKN er derimod næsten fordoblet i perioden - fra 766 sager ultimo 2007 til 1473 sager ultimo 2010. Den store stigning i sagsbeholdningen på Miljøklagenævnets område må i høj grad tilskrives en stor stigning i antallet af nye sager efter husdyrgodkendelsesloven, som ikke er blevet modsvaret af tilsvarende produktion af afgørelser fra Miljøklagenævnets side.

Boks 2.2.1.1b Udvikling i sagsbeholdningen pr. 31.12 for årene 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
Naturklagenævnet (NKN)	1188	1211	1007	1030
Miljøklagenævnet (MKN)	766	1099	1176	1473
Total	1954	2310	2183	2503

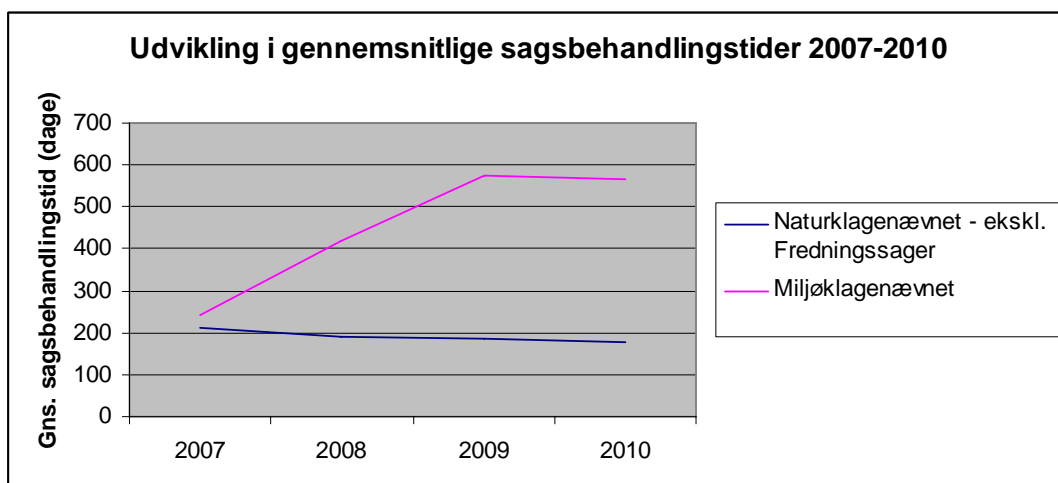


2.2.1.2 Sagsbehandlingstider

Natur- og Miljøklagenævnet har til ekspertudvalgets brug udarbejdet opgørelser af Naturklagenævnets og Miljøklagenævnets gennemsnitlige sagsbehandlingstider for perioden 2007-2010.

Boks 2.2.1.2 Udvikling i gennemsnitlig sagsbehandlingstid (dage) i 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
Naturklagenævnet – ekskl. fredningssager	213	190	185	177
Miljøklagenævnet	244	418	574	567



Opgørelsen viser en stabil, faldende gennemsnitlig sagsbehandlingstid på det tidligere Naturklagenævns område, med et samlet fald på 17 % siden 2007. På det tidligere Miljøklagenævns område er der derimod sket en markant stigning i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, som er mere end fordoblet i perioden.

Den store stigning på Miljøklagenævns område skyldes, at sagstilgangen er væsentligt forøget blandt andet på husdyrgodkendelseslovens område, og at der er gjort en stor indsats i forhold til at afgøre gamle sager. Dertil kommer, at der i 2009 og 2010 er afgjort sager, som er meget gamle, blandt andet på dambrugsområdet, hvilket medvirker til en stigning i opgørelsen af gennemsnitlige sagsbehandlingstider.

Opgørelsen dækker således over en betydelig spredning fra sagsområde til sagsområde. Således lå den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på dambrugsområdet i 2010 på 1287 dage, mens den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på husdyrområdet var 443 dage. Som bilag 5 b vedlægges en mere detaljeret opgørelse af gennemsnitlige sagsbehandlingstider i Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet for perioden 2007-2010.

2.2.1.3 Udfaldet af afgørelser

Natur- og Miljøklagenævnet har til ekspertudvalgets brug udarbejdet opgørelser over udfaldet af afgørelser i Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet. På husdyrgodkendelseslovens område har nævnet endvidere udarbejdet en stikprøveundersøgelse af 173 afgørelser i husdyrsager, med henblik på bl.a. at kortlægge hvem der klager og i hvilket omfang de får ret.

Kortlægningen på tværs af klagenævnets sagsområder har vist, at der er store forskelle på fordelingen af udfaldet af afgørelserne fra sagsområde til sagsområde. Som bilag 4 b vedlægges en nærmere opgørelse af udfaldet af afgørelser fordelt på hovedsagsområder i henholdsvis Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet. Nøgletallene fra bilaget fremgår af tabellen nedenfor:

Boks 2.2.1.3a Kortlægning af udfaldet af afgørelser på udvalgte lovområder

Lovområde	Ophævelse og hjemvisning (i % af antal realitetsbehand-lede* afgørelser i nævnet i 2010)**	Stadfæstelser (i % af antal realitetsbehand-lede* afgørelser i nævnet i 2010)	Andre afgørelsestyper (Ophævelse alene og ændring)	I alt
<i>Uddrag af det tidligere Miljøklagenævns område</i>				
Husdyrgodkendelsesloven	53 %	13 %	35 %	100 %
Industri	15 %	49 %	36 %	100 %
<i>Uddrag af de tidligere Naturklagenævns område</i>				
Planloven – retlige sager	15 %	85 %	0 %	100 %
Naturbeskyttelsesloven	6 %	66 %	28 %	100 %
Naturklagenævnet total	6 %	56 %	38 %	100 %
Miljøklagenævnet total	34 %	27 %	39 %	100 %

* Opgørelsen fokuserer på realitetsbehandlede sager, dvs. eksklusive afgørelser der går ud på afvisning eller bortfald,

** Opgørelsen er baseret på registreringer i perioden januar – november 2010. Nævnets registreringer i december måned er mangelfulde på grund af fusionsprocessen og kan derfor ikke anvendes. Nævnet skønner imidlertid i forhold til husdyrgodkendelsesloven, at hjemvisningsprocenten i december 2010 lå væsentligt højere end niveauet i januar-november 2010.

Boks 2.2.1.3b Hvem der klager og i hvilket omfang de får ret – sager efter husdyrgodkendelsesloven

Fordeling (i %) af udfaldet af afgørelser - efter klagere.

	Ansøger (15 %)	Omboende (25 %)	Grønne org. (56 %)	Andre (4 %)	Total (100 %)
Afvisning	28	39	6	43	20
Ophævelse og hjemvisning	41	39	90	43	66
Ophævelse alene	3	0	3	0	2
Stadfæstelse	24	9	0	0	7
Ændring (vilkårsændringer og andet)	3	13	2	14	5
Sum	100	100	100	100	100

Ovenstående boks 2.2.1.3b er som nævnt udarbejdet på baggrund af en gennemgang af 173 afgørelser i klagesager efter husdyrgodkendelsesloven. Resultaterne i tabellen illustrerer, at der er tydelige forskelle på afgørelsesudfaldene afhængigt af, hvem der har påklaget de pågældende sager. Stadfæstelser ses således hyppigst i sager påklaget af ansøger, og afvisninger ses hyppigst i sager påklaget af omboende og andre, mens ophævelser og hjemvisninger ses hyppigst i sager påklaget af de grønne organisationer.

Kortlægningen viser samlet set, at der især på det tidligere Miljøklagenævns sagsområder er høje hjemvisningsprocenter – for husdyrgodkendelseslovens vedkommende hjemviste nævnet således over halvdelen af de realitetsbehandlede sager frem til 1. december 2010. Som det fremgår af noten til boks 2.2.1.3a, var hjemvisningsprocenten endnu højere, hvis afgørelser fra december 2010 medregnes.

Ekspertudvalget vurderer, at det store antal hjemvisninger – særligt på husdyrgodkendelseslovens område – er et retssikkerhedsmæssigt problem for de parter, der er berørt af en klagesag. En hjemvisning indebærer, at den endelige afgørelse af en sag, der måske allerede har ligget længe i systemet, trækker yderligere ud, samtidig med at der er risiko for, at den samme sag igen kommer ind som en klagesag i Natur- og Miljøklagenævnet. Heroverfor er dog også hensynet til, at klageren fortsat har en reel rekursmulighed. Udvalget anbefaler på den baggrund, at der sker en opstramning af nævnets hjemvisningspraksis, og at der etableres en specialenhed til færdigbehandling af puklen af sager efter husdyrgodkendelsesloven, jf. afsnit 4.1.3 og 4.1.4.

2.2.1.4 Klagefrekvenser

Udvalget har kortlagt klagefrekvenser på de sagsområder, der genererer de fleste klagesager i nævnet. Kortlægningen viser, at husdyrområdet og dambrugsområdet er de områder, hvor klagefrekvenserne er de højeste. For husdyrgodkendelseslovens vedkommende er hver femte godkendelsessag således blevet påklaget til nævnet siden lovens vedtagelse. Særligt på det tidligere Naturklagenævns område ligger de gennemsnitlige klagefrekvenser derimod på et mere moderat niveau – dvs. under 5 %. Der henvises til bilag 3 a.

2.2.2 Prognose for sagsproduktion i 2011-2014

Ekspertudvalget har på baggrund af den udarbejdede kortlægning af Naturklagenævnets og Miljøklagenævnets produktion i 2007-2010 udarbejdet nedenstående prognose for udviklingen i nævnets sagsomsætning og sagsbeholdning.

Formålet med prognosen er, at vurdere hvilken produktionsstigning, der skal til for at sikre, at antallet af afgjorte sager svarer til antallet af nye sager i de kommende år. Samtidig har ekspertudvalget ønsket at vurdere hvilken yderligere produktionsstigning der skal til for at nedbringe sagsbeholdningen til et acceptabelt niveau.

2.2.2.1 Prognosens forudsætninger

Prognosen bygger på nedenstående forudsætninger.

Forventningerne til sagstilgangen af nye sager i prognosen tager udgangspunkt i en formodning om, at sagstilgangen i 2010 var uforholdsmæssig høj på grund af ekstraordinært mange klager i husdyrgodkendelsessager netop dette år. Prognosen bygger derfor på en forudsætning om, at antallet af klagesager på husdyrgodkendelseslovens område falder til et lavere niveau i årene 2011 og frem, dog et højere niveau end 2007-2009. Prognosen tager derimod ikke højde for, at der i årene 2011-2014 vil skulle håndteres klagesager efter miljømålsloven, som er et nyt – og potentielt stort – sagsområde for Natur- og Miljøklagenævnets vedkommende. Forventningen til sagstilgangen bygger endvidere på en formodning om, at sagstilgangen på de sagsområder der tidligere hørte til i Naturklagenævnet ligger nogenlunde stabilt (hvilket også har været tilfældet i de seneste fire år).

Det bemærkes, at forudsætningerne for sagstilgangen er forbundet med usikkerhed. Der er således en række usikkerhedsfaktorer, der spiller ind i vurderingen af, hvor mange afgørelser kommunerne forventer at træffe fremover, bl.a. fordi aftaler mellem staten og kommunerne på husdyrområdet gav kommunerne et ekstra økonomisk incitament for at træffe afgørelser i 2009 og 2010. Hvis kommunerne i 2011 træffer samme antal afgørelser som i 2010, og klagefrekvensen kommer til at ligge på samme høje niveau, da kan dette tal være markant højere.

For så vidt angår nævnets produktion – dvs. antallet af afgørelser – er prognosen bygget op således, at der vises udviklingen i nævnets produktion under forudsætning af en generel produktivitetsstigning i nævnet på henholdsvis 2 %, 4 % og 6 % årligt.

Boks 2.2.2.1a Prognose for Natur- og Miljøklagenævnets sagsomsætning i 2011-2014

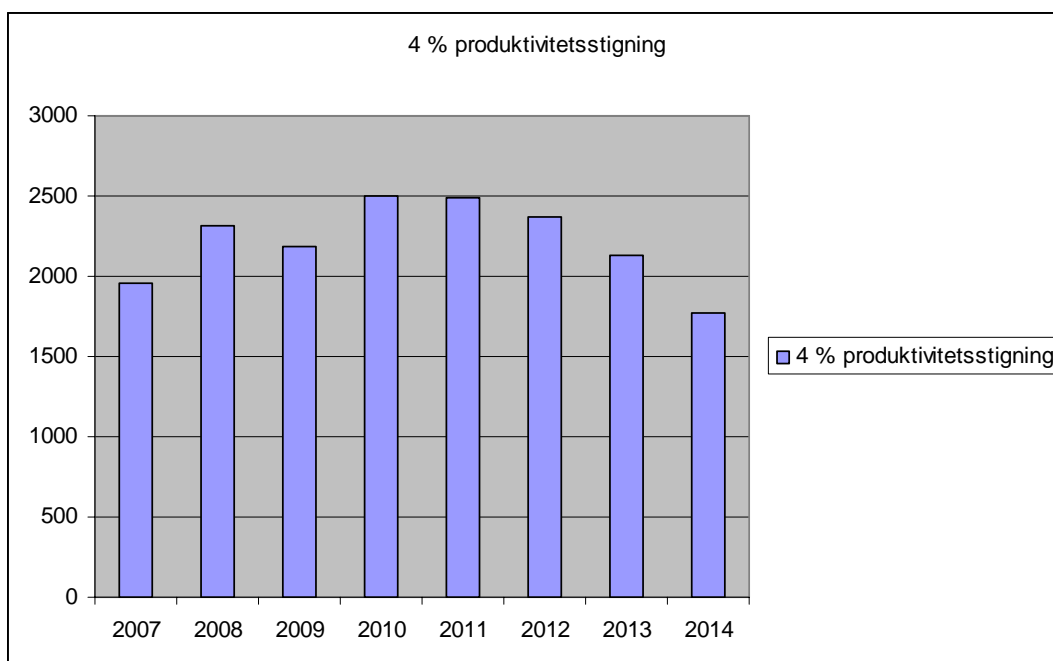
	Historik				Prognose			
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sagstilgang	2374	2448	2583	2938	2700	2700	2700	2700
- heraf NKN	1976	1883	1998	1940	1950	1950	1950	1950
- heraf MKN	398	565	585	998	750	750	750	750
heraf husdyrsager	148	262	340	668	400	400	400	400
Sagsbeholdning ultimo	1954	2310	2183	2503				
Forudsætning: Produktivitetsstigning 2 % årligt								
Antal afgørelser					2662	2715	2770	2825
Beholdningsprognose ultimo året					2541	2525	2456	2330
Forudsætning: Produktivitetsstigning 4 % årligt								
Antal afgørelser					2714	2823	2936	3053
Beholdningsprognose ultimo året					2489	2366	2130	1776
Forudsætning: Produktivitetsstigning 6 % årligt								
Antal afgørelser					2767	2933	3109	3295
Beholdningsprognose ultimo året					2436	2204	1795	1200

Ekspertudvalget vurderer, at den nuværende sagsbeholdnings størrelse i sig selv betyder, at for mange sager har for lange sagsbehandlingstider. Store sagsbeholdninger kræver betydelige ressourcer til at "passe bunken", dvs. løbende at prioritere i og opdatere status på sagerne. Men det er samtidig ekspertudvalgets opfattelse, at det ikke er et mål i sig selv, at sagsbeholdningen helt skal forsvinde. Et effektivt klagenævn bør for at kunne bruge ressourcerne effektivt løbende have en sagsbeholdning af en vis størrelse. Der kan ikke angives nogen eksakt størrelse for, hvor stor en optimal sagsbeholdning skal være. Men det må antages, at den bør ligge et stykke under et års sagsproduktion, dvs. mellem 1500 og 2000 sager, hvorved bemærkes, at beholdningen i 2007 var på knap 2000 sager.

Ovennævnte prognose omfatter alene de sagsområder, der findes i nævnet i dag. Prognosen viser for disse sagsområder, at sagsbeholdningen med en produktivitetstigning på 4 % årligt (17 % over perioden) forventes at falde til 1776 sager med udgangen af 2014.

Boks 2.2.2.1b Prognose for udvikling i sagsbeholdningen pr. 31.12 for årene 2011-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2 % produktivitetstigning	1954	2310	2183	2503	2541	2525	2456	2330
4 % produktivitetstigning	1954	2310	2183	2503	2489	2366	2130	1776
6 % produktivitetstigning	1954	2310	2183	2503	2436	2204	1795	1200



Boks 2.2.2.1c Krav til produktivitetstigning i Natur- og Miljøklagenævnet for at nedbringe beholdningen

Mål for ultimobeholdning af sager (uden sager efter miljømålsloven)	Krav til produktivitetstigning pr. år			
	2011	2012	2013	2014
2400	7,4 %	3,6 %	2,3 %	1,7 %
2200	15,1 %	6,1 %	3,6 %	2,5 %
2000	22,7 %	8,5 %	4,8 %	3,2 %
1800	30,4 %	10,9 %	6,0 %	3,9 %
1600	38,0 %	13,2 %	7,1 %	4,6 %

Opgørelsen skal læses således, at der for at opnå en ultimobeholdning på 1800 sager i 2014 skal ske en produktivitetstigning på 3,9 % om året. Hvis målet derimod skal nås i 2012 er kravet til den årlige produktivitetstigning derimod 10,7 %. Med de tiltag, som den nye sammenlagte Natur- og Miljøklagenævn allerede har igangsat, finder ekspertudvalget det ambitiøst men ikke urealistisk at en målsætning om en beholdning på 1800 sager kan opnås i 2014 med en produktivitetstigning på ca. 4 % om året. Ekspertudvalget finder det derimod ikke realistisk, at målsætningen med de nugældende regler kan opnås tidligere.

Nedenfor illustreres produktivitetskravenes betydning for udviklingen i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid.

Boks 2.2.2.1d Krav til produktivitetstigning illustreret som udvikling i gennemsnitlig sagsbehandlingstid

Det tidligere Naturklagenævns område, ekskl. fredningssager.

Mål for ultimobeholdning af sager (uden sager efter miljømålsloven)	Beregnet gennemsnitlig sagsbehandlingstid (antal dage)			
	2011	2012	2013	2014
2400	164	171	173	174
2200	150	166	171	173
2000	137	162	169	171
1800	123	158	166	170
1600	110	154	164	169

Det tidligere Miljøklagenævns område

Mål for ultimobeholdning af sager (uden sager efter miljømålsloven)	Beregnet gennemsnitlig sagsbehandlingstid (antal dage)			
	2011	2012	2013	2014
2400	525	547	554	557
2200	481	532	547	553
2000	438	519	540	549
1800	395	505	533	545
1600	352	492	527	541

Tabellerne viser, at kun under forudsætning af at sagsbeholdningen nedbringes i 2011, vil der kunne opnås en hurtig og mærkbar forbedring af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager under det tidligere Miljøklagenævn. Det vil kræve en produktivitetsforbedring på over 30 %, hvilket ekspertudvalget ikke anser for realistisk. Den vedblivende relative høje sagsbehandlingstid skyldes, at afslutningen af gamle sager vil vægte højt i perioden. Med de opstillede forudsætninger om sagstilgangen vurderes det således, at det først efter 2014, hvor sagsbeholdningen er nedbragt, vil være realistisk at kunne måle en effekt på de gennemsnitlige sagsbehandlingstider.

2.2.2.2 Særligt vedrørende klagesager efter miljømålsloven

Der findes endnu ingen klagesager efter miljømålsloven. Det er dog forventningen, at loven i de kommende år vil medføre et betydeligt antal klagesager, som for en dels vedkommende vil have meget høj kompleksitet.

Miljøministeriet og klagenævnet har blandt andet på baggrund af klagenævnets erfaringer med lignende sagsområder og forventningerne til klagefrekvenser forsøgt at opstille en prognose for sagstilgangen af klagesager efter miljømålsloven.

Boks 2.2.2.2 Prognose for klagesager efter miljømålsloven

	Statslige vand- og naturplaner	Kommunale handleplaner	Miljøvurdering i forbindelse med kommunale handleplaner	Konkrete afgørelser
Starttidspunkt	Nov-11	2012	2012	2013
Sluttidspunkt	dec-11	2013	2013	2014
Antal klagesager				
Antal planer	269	298-498	298-498	-
Anvendt som forudsætning	269	400	400	-
Klagefrekvens	80 %*	90 %**	30 %	-
Antal planer der påklages	215	360	116	900
Afgørelsestype				
NMKN - formandsafgørelser)	95 %	70 %	100 %	100 %
NMKN - nævnsafgørelser)	5 %	30 %		

* Klagefrekvensen er fastsat højt på baggrund af karakteren af de til dato værende politiske forhandlinger med bl.a. de grønne organisationer og erhvervet (landbruget) om tilvejebringelsen af planerne. Det bemærkes, at der er nogen usikkerhed forbundet med dette skøn.

** De kommunale handleplaner kan påklages af enhver, der har en retlig interesse i planen. Rækkevidden af personer og organisationer der kan siges at have en retlig interesse fortolkes i praksis meget vidtgående. Klagefrekvensen er således også her fastsat med baggrund i den brede kreds af klageberettigede og på grund af karakteren af de til dato værende politiske forhandlinger med bl.a. de grønne organisationer og erhvervet (landbruget) om tilvejebringelsen af planerne. Hertil kommer, at det vil være første gang planerne underkastes fuld prøvelse, hvilket i sig selv forventes at anspre til udnyttelse af klageadgangen. Det bemærkes, at der er nogen usikkerhed forbundet med skønnet over klagefrekvensen.

Af prognosen fremgår det, at sagerne efter miljømålsloven – særligt i 2012-14 kan få overordentlig stor betydning for nævnets mulighed for at holde sagsbeholdningen på et acceptabelt niveau. Ekspertudvalget bemærkninger dog, at der er betydelig usikkerhed forbundet med skønnet over klagefrekvensen.

Ekspertudvalget har på den korte tid, udvalget har haft til rådighed, ikke haft mulighed for at opnå et grundlag for at komme med anbefalinger vedrørende håndteringen af de nye sager efter miljømålsloven. I det følgende har ekspertudvalget derfor valgt at lægge til grund, at denne nye store sagsportefølje vil blive håndteret på en måde, der ikke påvirker Natur- og Miljøklagenævnets produktion efter de øvrige sagsområder.

3 Ekspertudvalgets overvejelser på baggrund af kommissoriet

Dette afsnit indeholder et resume af de konklusioner, som ekspertudvalget på baggrund af kortlægningen har kunnet drage i forhold til kommissoriet. Systematikken i afsnittet afspejler kommissoriets opbygning.

3.1 Ekspertudvalgets kortlægning

Ekspertudvalget har for de relevante natur- og miljølove kortlagt Århus-konventionens samt de tilhørende EU-reglers betydning på klageområdet. Ekspertudvalget har i den forbindelse kortlagt de nationale regler om klageadgang på natur- og miljøområdet samt de krav, som Århus-konventionen og tilhørende EU-regler stiller til adgangen til klage eller domstolsprøvelse set i forhold til de gældende klagesystemer. Der er som bilag 1 a til denne rapport vedlagt et notat om Århus-konventionens og tilhørende EU-reglers betydning for klagesystemet.

Ud over kortlægningen vedrørende Århus-konventionen og de tilhørende EU-regler er ekspertudvalget opmærksomt på, at der muligvis i EU's miljølovgivning i øvrigt kan indfortolkes visse forudsætninger om adgang til efterprøvelse og tilstrækkelige retsmidler i tråd med Århus-konventionens formål og EU-rettens effektive virkning. EU-Domstolen har således i den i kortlægningen omtalte sag C-240/09 udtalt, at der i videst muligt omfang skal ske en fortolkning i overensstemmelse med såvel Århus-konventionens artikel 9, stk. 3, som formålet om en effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten. EU-Domstolen har også i andre sager tillagt hensynet til EU-rettens effektive virkning en vis betydning i relation til klagesager, se bl.a. C-216/05 (om grænse for klagegebyrer vedr. VVM) og C-60/05 (om kontrolmekanismer og opsættende virkning ift. fuglebeskyttelsesdirektivet).

Endvidere er ekspertudvalget opmærksomt på, at også Den Europæiske Menneskerettighedskonvention muligvis kan indeholde visse rammer for håndteringen af klagesager. Eksempelvis har Menneskerettighedsdomstolen i en sag vedrørende Finland fastslået, at 6½ års sagsbehandlingstid fra den første ansøgning om miljøgodkendelse til den endelige afgørelse i en forvaltningsdomstol - efter hjemvisning og fornyet klage - var i strid med konventionens artikel 6, stk. 1, om en retfærdig rettergang. Det er dog ikke afklaret, om Natur- og Miljøklagenævnet kan betragtes som en "domstol" i menneskerettighedskonventionens forstand, herunder hvilken betydning muligheden for at indbringe sager for domstolene kan tillægges.

Ekspertudvalgets kortlægning omfatter desuden de nationale klageregler. Som bilag 2 a til rapporten vedlægges et notat vedrørende klagereglerne på natur- og miljøområdet. Herudover har ekspertudvalget kortlagt frekvensen af klager, de fremherskende klagetemaer og hvem, der indgiver klage, og i hvilket omfang de får ret. Der henvises til afsnit 2 ovenfor samt bilag 3 a-c og 4 a-c, der er vedlagt denne rapport.

3.2 Ekspertudvalgets vurderinger

3.2.1 Mulighederne for at afskære eller begrænse klageadgangen

Ekspertudvalget har på baggrund af kortlægningen vurderet, jf. kommissoriet, om det er muligt at afskære eller begrænse klageadgangen for visse typer af afgørelser uden at sætte hensyn til natur- og miljøbeskyttelse over styr, fx ved at give nævnet mulighed for at afvise sager uden større og principiel betydning, eller hvor der ikke er udsigt til, at der kan gives medhold i klagen.

Ekspertudvalget finder, at det nuværende klagesystem er velegnet til at opfylde Århus-konventionens krav om adgang til prøvelse på natur- og miljølovgivningens område. Udvalget finder på den anden side ikke, at konventionen er til hinder for en ordning, hvorefter Natur- og Miljøklagenævnet kan afvise visse sager af uvæsentlig betydning for natur- og miljøbeskyttelsen. Udvalget hæfter sig dog også ved, at der ikke foreligger afgørelser eller udtalelser fra Århus-konventionens Compliance Komite eller EU-domstolen om afvisning af sager af uvæsentlig betydning for natur- og miljøbeskyttelsen.

Udvalget finder, at de valgte principper for den danske implementering af Århus-konventionen samt visse EU-retlige regler, vil være til hinder for at anbefale en klageafskæring vedrørende visse typer af afgørelser efter natur- og miljølovene eller en adgang for Natur- og Miljøklagenævnet til generelt at afvise klager. Det drejer sig om afgørelser om aktindsigt i miljøoplysninger, VVM-afgørelser, afgørelser vedrørende IPPC-virksomheder samt afgørelser om miljøskader.

Udvalget har endvidere hæftet sig ved den retlige usikkerhed, der fortsat knytter sig til fortolkningen af Århus-konventionens brede bestemmelse om adgang til at få prøvet eller på anden måde rejse en sag, hvis man mener, at enten offentlige myndigheders eller private personers handlinger eller undladelser er i strid med natur- og miljølovgivningen.

Ekspertudvalget anbefaler, at Natur- og Miljøklagenævnet kan afvise visse sager, der er uden væsentlig betydning for beskyttelsen af natur eller miljø, og hvor det forekommer retssikkerhedsmæssigt ubetænkeligt, at nævnet afviser at behandle klagen. Ekspertudvalget lægger herved vægt på, at anbefalingen vil kunne frigøre ressourcer i nævnet til at behandle klagesager af betydning for såvel retsbeskyttelsen som for beskyttelsen af natur og miljø, jf. anbefaling 4.1.2.

3.2.2 Mulighederne for at begrænse eller fokusere Natur- og Miljøklagenævnets klagesagsbehandling

Ekspertudvalget har med udgangspunkt i kortlægningen vurderet, om det er muligt at begrænse eller fokusere Natur- og Miljøklagenævnets behandling af klagesager, fx således at prøvelsen i højere grad begrænses til retlig prøvelse eller begrænses til alene at angå de spørgsmål, der klages over. Ekspertudvalget finder ikke grundlag for en anbefaling om at begrænse prøvelsen til retlig prøvelse. Udvalget henviser i den forbindelse til, at en eventuel anbefaling om begrænsning af prøvelsen til retlig prøvelse hører hjemme i reformsporet, fordi konkrete anbefalinger forudsætter en omfattende kortlægning og analyse af det samlede regelsæt, som udvalget ikke på den korte tid, det har haft til rådighed, har haft mulighed for at foretage.

Det er ekspertudvalgets umiddelbare vurdering, at udviklingen går i retning af en øget retliggørelse, således at der til stadighed overlades myndighederne færre egentlige skønmæssige beføjelser. Denne udvikling bliver drevet af flere retlige standarder, ligesom EU-reguleringen bidrager til tendensen. Det er bl.a. på denne baggrund udvalgets umiddelbare vurdering, at en begrænsning til

retlige prøvelse på de fleste områder ikke vil virke ressourcebesparende for Natur- og Miljøklagenævnet, da de fleste prøvelsestemaer er retlige eller i hvert fald kan formuleres som retlige spørgsmål.

Samtidig er det udvalgets umiddelbare vurdering, at der er områder, hvor der er overladt myndighederne et skøn, og hvor det er vigtigt at opretholde den fulde prøvelse i Natur- og Miljøklagenævnet. Det drejer sig bl.a. om landzonesagerne og sager vedrørende dispensationer fra naturbeskyttelseslovens beskyttelseslinjer. Disse afgørelser er – bortset fra spørgsmål om, hvornår tilladelse/dispensation kræves – af udpræget skønsmæssig karakter. Afgørelsens centrale dele, vægtningen af de almene interesser i forhold til den enkeltes interesser og afvejningen af de modstående private eller offentlige interesser, er kun i meget begrænset omfang reguleret i loven og hertil knyttede retsfor skrifter. Indskrænkningen til retlig prøvelse vil således betyde, at klageadgangen reelt mister betydning i forhold til det, som er sagernes konfliktfelt og hovedindhold: Afvejningen af de modstående hensyn inden for lovens rammer. Det er ekspertudvalgets vurdering, at nævnets fulde prøvelse i hvert fald på disse afgrænsede områder spiller en væsentlig rolle som garant for natur- og landskabsbeskyttelsen. Ekspertudvalget har ikke herved taget stilling til, at der ikke på andre områder gælder tilsvarende vægtige grunde til at opretholde den fulde prøvelse, idet udvalget ikke har haft mulighed for at gennemføre den omfattende kortlægning, som en sådan stillingtagen forudsætter.

Ekspertudvalget har i kortlægningen hæftet sig ved Natur- og Miljøklagenævnets oplysninger om de ikke ubetydelige ressourcer, som nævnet bruger på at efterprøve alle elementer i førsteinstansens afgørelser, selvom en del af disse ikke indgår i klagen.

Ekspertudvalget anbefaler på denne baggrund, at Natur- og Miljøklagenævnet gives mulighed for at fokusere sin klagesagsbehandling på de forhold, der er klaget over i førsteinstansens afgørelse, jf. anbefaling 4.1.1 om fokuseret klagesagsbehandling.

3.2.3 Grundlag for at ændre kredsen af klageberettigede?

Ekspertudvalget har kortlagt kredsen af klageberettigede på de enkelte lovområder og på denne baggrund vurderet, om der er grundlag for at ændre på kredsen af klageberettigede.

Ekspertudvalget finder ikke anledning til at anbefale ændringer i kredsen af de klageberettigede. Udvalget finder, at kredsen af klageberettigede i almindelighed afspejler de interesser, herunder af retsikkerhedsmæssig og styringsmæssig karakter, som varetages med de enkelte natur- og miljølove. Udvalget hæfter sig i den forbindelse også ved de krav, som Århus-konventionen og EU-retten stiller til kredsen af de klageberettigede, og som efterlader et begrænset nationalt råderum for ændringer heri.

Udvalget har på den anden side også noteret sig, at naboer ikke er tillagt klageret efter naturbeskyttelsesloven i modsætning til de fleste andre lovområder. Udvalget finder, at det bør overvejes nærmere, om denne gruppe ikke også bør tillægges klageret efter naturbeskyttelsesloven, og anbefaler at dette spørgsmål indgår som en del af en kommende lovreform som led i en generel gennemgang af klagereglerne i deres helhed, jf. afsnit 5.2.1.

3.2.4 Effekten af klagegebyrer

På baggrund af kortlægningen har udvalget vurderet, at et klagegebyr af en vis størrelse får potentielle klager til at tænke sig om en ekstra gang, inden de indgiver en klage. I henhold til

Århus-konventionen må det imidlertid ikke være ”uoverkommeligt dyrt” at klage. Ekspertudvalget har noteret sig, at klagegebyret på 3.000 kr. for andre klagere end privatpersoner – der blev indført samtidig med etableringen af Natur- og Miljøklagenævnet - er blevet anfægtet af Dansk Ornitologisk Forening, der har indbragt Danmark for Århus-konventionens Compliance Komite.

For at fastholde effekten af klagegebyrerne anbefaler ekspertudvalget, at klagegebyrerne fremover pristalsreguleres, og at klagegebyret for privatpersoner forhøjes til 800 kr., jf. afsnit 4.2.1. Udvalget finder, at gebyret for privates klager fortsat vil være beskedent og vil kunne gennemføres inden for rammerne af konventionen samt være i overensstemmelse med retssikkerhedshensyn.

3.3 Ekspertudvalgets forslag til ændringer af gældende regelsæt og til en optimeret klagesagsbehandling

Ekspertudvalget kommer desuden med en række yderligere anbefalinger til ændringer af gældende ret og til en optimeret sagsbehandling, som til dels er baseret på en supplerende kortlægning og analyse af udviklingen i klagesagsbehandlingen på natur- og miljøområdet, som ekspertudvalget har foretaget, jf. afsnit 2.

Som det fremgår af afsnit 2 ovenfor finder ekspertudvalget, at der med etableringen af et samlet klagenævn på natur- og miljøområdet er skabt en hensigtsmæssig organisatorisk ramme for sagsbehandlingen. Ekspertudvalget vurderer endvidere, at de tilrettelagte procedurer for differentieret sagsbehandling sikrer en effektiv udnyttelse af nævnets ressourcer.

Det er imidlertid ekspertudvalgets vurdering, at det vil tage minimum 4 år at få nedbragt sagsbeholdningen til et niveau, der fremadrettet indebærer mere rimelige gennemsnitlige sagsbehandlingstider på det tidligere Miljøklagenævns område. Ekspertudvalget finder endvidere, at skønnene over den forventede sagstilgang er relativt forsigtige, ligesom der ikke er taget højde for nye klagesager efter miljømålsloven. Ekspertudvalget finder derfor, at der er en betydelig risiko for, at sagsbeholdningerne med de nugældende regler og ressourcer begynder at vokse igen med deraf følgende forlængede sagsbehandlingstider. Ekspertudvalget vurderer derfor, at der – ud over tiltag der kan nedbringe beholdningen af klagesager på kort sigt, jf. afsnit 4 - også bør ses på, om der bør ske mere grundlæggende ændringer af det eksisterende klagesystem for at undgå en fornyet sagsophobning på området, jf. afsnit 5.

4 Kortsigtede anbefalinger om justering af klagesystemet på natur- og miljøområdet

Ekspertudvalget har som en del af udvalgsarbejdet kortlagt de gældende klagebestemmelser i Miljøministeriets lovgivning, jf. afsnit 3, med henblik på at vurdere behovet for ændringer i de gældende klagebestemmelser og for at tage stilling til, om der er behov for nye klagebestemmelser.

Kortlægningen har vist, at Natur- og Miljøklagenævnet bruger ikke ubetydelige ressourcer på at behandle elementer i sager, som er uden betydning for naturen, miljøet og den enkeltes retsbeskyttelse, og på sager som i det hele må betragtes som uvæsentlige for natur- og miljøbeskyttelsen. Det er ekspertudvalgets vurdering, at Natur- og Miljøklagenævnet med fordel i højere grad kan fokusere sin sagsbehandling på de spørgsmål, der er væsentlige af hensyn til naturen og miljøet og den enkeltes retsbeskyttelse. Udvalget anbefaler derfor, at nævnet gives hjemmel til at afvise sager, som nævnet finder er af uvæsentlig betydning for natur- og

miljøbeskyttelsen, og hvor afvisningen samtidig må anses for retssikkerhedsmæssigt ubetænkelig, og til at fokusere klagesagen til de enkelte klagepunkter.

Kortlægningen viser endvidere, at der særligt på husdyrgodkendelseslovens område hjemvises et stort antal sager. Ekspertudvalget anbefaler derfor at præcisere hjemvisningsreglerne, og at der etableres en midlertidig enhed under Natur- og Miljøklagenævnet, der skal færdigbehandle sager efter husdyrgodkendelsesloven.

Det er ekspertudvalgets vurdering, at den mest omkostningseffektive måde at få frigjort ressourcer til at forkorte sagsbehandlingstiderne i Natur- og Miljøklagenævnet, er ved at mindske sagstilgangen til nævnet. På baggrund af kortlægningen har udvalget vurderet, at et klagegebyr af en vis størrelse får potentielle klagerere til at tænke sig om en ekstra gang, inden de indgiver en klage. Klagegebyret for privatpersoner på 500 kr. er ikke blevet forhøjet siden indførelsen i 2004 og har således ikke fulgt med den almindelige pris- og lønudvikling. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at klagegebyrerne pristalsreguleres, og at klagegebyret for privatpersoner sættes op til 800 kr.

Ekspertudvalget har vurderet, at en anden måde at mindske sagstilgangen til Natur- og Miljøklagenævnet på er ved at give førsteinstansen incitamenter til at højne kvaliteten af afgørelserne, så færre afgørelser påklages. Ekspertudvalget anbefaler således, at førsteinstansen pålægges at refundere statens udgifter til at tilbagebetale klagegebyret til klageren i de tilfælde, hvor nævnet ikke stadfæster førsteinstansens afgørelse.

Ekspertudvalget har endvidere vurderet, at flere klagesager med fordel kunne løses ved førsteinstansens genbehandling af sagen. Udvalget anbefaler derfor, at der fastsættes regler om, at alle klagesager skal indsendes gennem førsteinstansen, og at førsteinstansen har pligt til at overveje, om den vil genoptage sin afgørelse.

Ekspertudvalget har videre vurderet, at en del sager vil kunne finde deres løsning uden for det formaliserede klagesystem, hvis der skabes de nødvendige retlige rammer og incitamenter for dette. Udvalget anbefaler derfor, at klageren kan få sit klagegebyr tilbage, hvis klagen trækkes tilbage, fx fordi sagen forliges. Udvalget anbefaler i forlængelse heraf, at myndigheden skal underrette Natur- og Miljøklagenævnet, hvis myndigheden inddrages i forhandlinger mellem klageren og afgørelsens adressat om projektilpasninger.

Ekspertudvalget har vurderet, at en del af forklaringen på de lange sagsbehandlingstider i Natur- og Miljøklagenævnet er, at klagesagerne "ligger stille" i førsteinstansen og i nævnet, og at der ikke findes tilstrækkelige effektivitetsfremmende incitamenter i de gældende rammer. Ekspertudvalget anbefaler således, at ministeren gives mulighed for at fastsætte maksimale sagsbehandlingstider for dele af processerne i klagesagsforløbet i såvel førsteinstansen som i Natur- og Miljøklagenævnet.

Kortlægningen af arbejdsgangene i Natur- og Miljøklagenævnet viser, at hovedparten af klagesagerne gennemgår ensartede processer, særligt i forbindelse med oprettelsen af sagerne, gebyropkrævningen og afslutningen af sagen. Det er derfor ekspertudvalgets vurdering, at en række af de processer, som sagerne gennemgår, er velegnede til digitalisering. På denne baggrund anbefaler ekspertudvalget, at der etableres en digital klageportal, således at såvel indgivelsen af klager som sagsbehandlingen i nævnet sker på et ensartet digitalt grundlag, hvilket vil understøtte den store grad af elektronisk sagsbehandling, der allerede er etableret i nævnet.

Boks 4 Ekspertudvalgets anbefalinger

- Natur- og Miljøklagenævnet skal i højere grad fokusere sin sagsbehandling på de spørgsmål, der er klaget over, og skal – hvor det må anses for retssikkerhedsmæssigt ubetænkeligt - kunne afvise sager af uvæsentlig betydning for natur- og miljøbeskyttelsen.
- Antallet af hjemviste sager nedbringes, og der etableres en midlertidig enhed i Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat, der i videst muligt omfang færdigbehandler puklen af sager efter husdyrgodkendelsesloven, og sager, hvor førsteinstansens nye afgørelse af hjemviste sager påklages.
- Tilgangen af sager til Natur- og Miljøklagenævnet mindskes ved, at flere sager løses af førsteinstansen eller uden for klagesystemet af sagens parter.
- Maksimalt sagsbehandlingstider skal sikre hurtigere afgørelser i førsteinstansen og i Natur- og Miljøklagenævnet.
- En digital klageportal og interaktiv vejledning skal højne kvaliteten af klagerne og sikre klageren indblik i sagsforløbet.

I det følgende redegøres der nærmere for ekspertudvalgets overvejelser bag de enkelte anbefalinger.

4.1 Anbefalinger vedrørende sagsbehandlingen i Natur- og Miljøklagenævnet

4.1.1 Fokusering af klagesagsbehandlingen

Det forvaltningsretlige officialprincip indebærer, at Natur- og Miljøklagenævnet er forpligtet til ved sin stillingtagen (på eget initiativ) at inddrage alle oplysninger, synspunkter og andre forhold, som er af betydning for, at sagen får det materielle rigtige udfald. Samtidig antages det, at klagenævnet er forpligtet til at tage stilling til alle de påstande og relevante anbringender, som klageren anfører.

Klagenævnet kan ikke – i modsætning til domstolene i civile sager – begrænse prøvelsen til de forhold, som sagens parter bringer ind i sagen.

Det er ekspertudvalgets opfattelse, på baggrund af oplysninger fra bl.a. Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat, at nævnet bruger unødvendigt mange ressourcer, dels på at behandle spørgsmål, som der ikke er klaget over, dels på at undersøge og tage stilling til klagepunkter af uvæsentlig betydning for natur- og miljøbeskyttelsen.

Som eksempel på det første kan nævnes klage over en miljøgodkendelse, eventuelt efter husdyrgodkendelsesloven, hvor der alene peges på lugtgener fra anlægget, men hvor officialprincippet fører til en mere omfattende og tidskrævende undersøgelse af andre elementer i godkendelsen, bl.a. vedrørende beskyttelse af natur, grundvand m.v.

Som eksempel på det andet kan nævnes klage over en kommunal lokalplanvedtagelse, hvor der er anført en lang række forskellige klagepunkter, eventuelt fra forskellige personer, hvoraf enkelte er relevante og væsentlige, mens andre er af underordnet betydning.

Dette blev ligeledes bekræftet på det første af to seminarer med deltagelse af repræsentanter fra en bred kreds af interessenter på natur- og miljøområdet, hvor der fremkom forslag om at begrænse officialprincippet for Natur- og Miljøklagenævnets efterprøvelse af førsteinstansens afgørelse således, at nævnet alene prøver de påklagede dele af afgørelsen og ikke hele afgørelsen. Det blev i

den forbindelse fremført, at officialprincippet indebærer, at nogle adressater afholder sig fra at klage, fordi klagen medfører lang sagsbehandlingstid i nævnet, ligesom der er risiko for, at klagesagsbehandlingen medfører ændringer af andre dele af afgørelsen end de påklagede.

Ekspertudvalget anbefaler af ressourcemæssige hensyn, at officialprincippet's rækkevidde for Natur- og Miljøklagenævnets klagesagsbehandling indskrænkes, således at nævnet kan begrænse sin efterprøvelse af en klagesag til de forhold, der er klaget over, og også kan afvise at behandle klagepunkter, som nævnet finder er af uvæsentlig betydning i en sag, der i øvrigt realitetsbehandles, ligesom i anbefalingen om en afvisningsadgang. Det bør i sådanne sager fremgå af afgørelsen, hvilke forhold nævnet har taget stilling til.

Boks 4.1.1 Ekspertudvalgets anbefaling om fokusering af klagesagsbehandlingen

Fokusering af klagesagsbehandlingen

I lov om Natur- og Miljøklagenævnet indsættes:

”§ A. Natur- og Miljøklagenævnet kan begrænse sin efterprøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Stk. 2. Hvis en klage indeholder flere klagepunkter, kan nævnet begrænse sin efterprøvelse til de væsentligste forhold.”

Anbefalingen indebærer en indskrænkning af det almindelige forvaltningsretlige officialprincip's rækkevidde og bør derfor gennemføres ved en ændring af lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

Anbefalingens retlige konsekvenser

Den anbefalede bestemmelse vil give mulighed for en tilskæring af sagen og koncentration af klagenævnets ressourcer omkring de væsentligste spørgsmål i sagen. Væsentligheden afgøres ud fra klagerens egen opfattelse (det der er klaget over) og klagenævnets vurdering ud fra hensynene til natur, miljø og retssikkerhed. Nævnet vil dog fortsat have mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre spørgsmål end det, der er klaget over, fx vedrørende overholdelse af EU's naturbeskyttelsesdirektiver.

Anbefalingen indebærer således også, at nævnet kan efterprøve andre dele af afgørelsen end de påklagede, ligesom nævnet kan oplyse sagen yderligere både i forhold til klagetemaet og til belysning af de elementer i afgørelsen, som nævnet ønsker at inddrage i klagesagsbehandlingen.

Anbefalingens administrative og økonomiske konsekvenser

Anbefalingen forventes at medføre administrative og økonomiske lettelser for Natur- og Miljøklagenævnet, fordi nævnet med anbefalingen kan fokusere sin sagsbehandling.

Anbefalingens konsekvenser for borgere og virksomheder

Da anbefalingen anslås at medføre en produktivitetsstigning på op til 5 %, vil borgere og virksomheder generelt opleve kortere sagsbehandlingstider som følge af anbefalingen.

På nogle sagsområder (blandt andet sager efter husdyrgodkendelsesloven og sager vedrørende dambrug) forventes produktivitetsstigningen at ligge over gennemsnittet, hvilket indebærer, at borgere og virksomheder især på disse områder vil opleve kortere sagsbehandlingstider som følge af anbefalingen.

Anbefalingens effekt på Natur- og Miljøklagenævnet

Anbefalingen anslås at medføre en produktivitetsstigning på op til 5 %.

Anbefalingens sammenhæng til andre anbefalinger

Forslaget skal ses i sammenhæng med anbefalingen om afvisning af sager af uvæsentlig betydning for natur- og miljøbeskyttelsen.

4.1.2 Afvisning af klagesager af uvæsentlig betydning for natur- og miljøbeskyttelsen

Efter forvaltningsrettens almindelige regler er Natur- og Miljøklagenævnet forpligtet til at realitetsbehandle enhver klage, som opfylder de formelle betingelser om klagefrist, klageberettigelse, gebyrbetaling m.v.

Selv om gebyret må antages at medføre en frasortering af visse sager af uvæsentlig betydning for natur- og miljøbeskyttelsen, har Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat oplyst, at det er opfattelsen, at nævnet bruger mange ressourcer på at behandle sager, som er uden væsentlig betydning for natur- og miljøbeskyttelsen og uden større betydning for den enkeltes retssikkerhed.

Ekspertudvalget anbefaler på denne baggrund, at der – som supplement til ovennævnte anbefaling om fokusering af klagesagsbehandlingen – gives Natur- og Miljøklagenævnet mulighed for at afvise at behandle sager, som nævnet vurderer, er af uvæsentlig betydning for beskyttelsen af natur og miljø, og hvor det samtidig må anses for retssikkerhedsmæssigt ubetænkeligt at nævnet afviser at behandle klagen. Ekspertudvalget lægger herved vægt på, at anbefalingen vil kunne frigøre ressourcer i nævnet. Ressourcer som set ud fra de nævnte hensyn kunne bruges bedre på nævnets øvrige sager og medvirke til at forkorte sagsbehandlingstiden for disse. Anbefalingen medfører en afvigelse fra forvaltningsrettens almindelige regler og bør gennemføres ved en ændring af lov om Natur- og Miljøklagenævnet. Ekspertudvalget bemærker, at anbefalingen har retssikkerhedsmæssige konsekvenser, jf. nærmere beskrivelse af de retlige konsekvenser nedenfor.

Boks 4.1.2 Afvisning af sager af uvæsentlig betydning for natur- og miljøbeskyttelsen

I lov om Natur og Miljøklagenævnet indsættes:

”§ B. Natur- og Miljøklagenævnet kan afvise at behandle klager over forhold, som nævnet finder er af uvæsentlig betydning for natur- og miljøbeskyttelsen, og hvor det samtidig må anses for retssikkerhedsmæssigt ubetænkeligt, at nævnet afviser at behandle klagen.”

Anbefalingens retlige konsekvenser

Det er ekspertudvalgets vurdering, at Natur- og Miljøklagenævnet bruger en del ressourcer på sager, der reelt er uden betydning for natur- og miljøbeskyttelsen. Ekspertudvalgets anbefaling har således til formål at tilstræbe en mere ressourceeffektiv klagesagsbehandling i nævnet. Ekspertudvalget er dog samtidig opmærksomt på, at en afvisning af en klage alt andet lige vil medføre en svækkelse af retssikkerheden for de pågældende klagere. Det er således ekspertudvalgets anbefaling, at en hjemmel til at afvise sager af uvæsentlig betydning for natur- og miljøbeskyttelsen bør suppleres med et krav om, at det bør være retssikkerhedsmæssigt ubetænkeligt at afvise klagen. Derved tilstræbes det, at der opretholdes en passende balance mellem ressourceudnyttelse og retssikkerhed.

Det forudsættes, at det vil være muligt for nævnet at afgøre afvisningsspørgsmålet ud fra en umiddelbar vurdering af forholdets omfang og genstand. Eksempelvis kan der være tale om uvæsentlige støj- eller lugtgener, uvæsentlige forhold vedrørende (små-)byggeri,

produktionsforhold eller lignende. Der kan også være tale om sager, der reelt er begrundet i nabostridigheder uden relevans for natur- og miljøbeskyttelsen eller sager, der må anses for helt udsigtsløse. Det skal i hvert enkelt tilfælde sikres, at der ikke sker en tilsidesættelse af reelle retssikkerhedsmæssige hensyn, fx hvor der i en sag uanset sagsgenstandens begrænsede omfang er mistanke om alvorlige myndighedsfejl i førsteinstansens sagsbehandling eller hvor sagen kan have særligt store personlige omkostninger for sagens parter.

Ekspertudvalget er opmærksomt på, at konsekvensen af en afvisning fra nævnets side kan være, at klagen i stedet rejses over for den kommunale tilsynsmyndighed (Statsforvaltningen) eller for Folketingets Ombudsmand. Klageren har endvidere mulighed for at anlægge retssag mod førsteinstansen ved de almindelige domstole.

Ekspertterne bemærker desuden, at anbefalingen af hensyn til Århus-konventionen og visse EU-retlige regler ikke kan udstrækkes til at gælde for de afgørelser, der træffes i medfør af lov om offentlig adgang til miljøoplysninger, lov om miljøskade, samt afgørelser om IPPC-virksomheders forureningsforhold efter miljøbeskyttelsesloven og husdyrgodkendelsesloven samt VVM-afgørelser efter planloven, og som kan påklages til nævnet. Disse afgørelsestyper vil således ikke eller kun helt undtagelsesvist kunne afvises efter den foreslåede bestemmelse.

Anbefalingen medfører, at førsteinstansens klagevejledning må udbygges, således at afvisningsmuligheden også omtales.

Anbefalingens administrative og økonomiske konsekvenser

Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat skønner, at afvisningsbestemmelsen med rimelighed vil kunne anvendes i omkring 5 % af nævnets sager.

Anbefalingens konsekvenser for borgere og virksomheder

Borgere og virksomheder vil kunne opleve, at deres klager bliver afvist - og at der dermed reelt sker en indskrænkning af den klageadgang, der i øvrigt eksisterer efter loven. Klageren må forventes at være negativ over at få sin klage afvist, mens afgørelsens adressat – hvor denne er forskellig fra klageren - omvendt må forventes at se positivt på, at førsteinstansens afgørelse er endelig og ikke skal afvente en administrativ klagesagsbehandling.

Da anbefalingen, når den er fuldt ud implementeret, anslås at medføre en produktivitetsstigning på 1,5 – 2,0 %, vil borgere og virksomheder generelt opleve kortere sagsbehandlingstider som følge af anbefalingen.

Anbefalingens effekt på Natur- og Miljøklagenævnet

Det er Natur- og Miljøklagenævnets sekretariats vurdering, at op til 5 % af alle indkomne sager vil kunne afvises med udgangspunkt i den nye hjemmel, svarende til ca. 125 sager årligt, når anbefalingen har fuld effekt.

De afviste sager vil overvejende være nogle af de mindre ressourcekrævende sager for Natur- og Miljøklagenævnet. Vurderingen af den forventede effekt på nævnets produktivitet vil således tage udgangspunkt i, 1) at det sparede ressourceforbrug til de afviste sager svarer til 50-70 gennemsnitlige sager, 2) at der fortsat vil være et – begrænset - ressourceforbrug i nævnet til at screene sagerne og udarbejde og udsende den formelle afvisning af sagen, og 3) at det sparede ressourceforbrug kan allokeres til at løse andre sager.

Dermed anslås det samlet set, at nævnets produktivitet vil kunne forøges med 1,5 – 2,0 % når anbefalingen er fuldt implementeret.

Anbefalingens sammenhæng til andre anbefalinger

Anbefalingen skal ses i sammenhæng med anbefalingen om at fokusere nævnets sagsbehandling til de væsentligste forhold, idet begge anbefalinger har som overordnet mål at sikre en bedre ressourceudnyttelse i Natur- og Miljøklagenævnet.

Anbefalingen skal endvidere ses i sammenhæng med ekspertudvalgets anbefaling om at gennemføre en lovreform, jf. afsnit 5.2.1, idet det er ekspertudvalgets opfattelse, at man – som alternativ til muligheden for konkret af afvise sager af uvæsentlig betydning for natur- og miljøbeskyttelsen – kan overveje, om der for visse sagstyper er mulighed for at afskære klageadgangen i videre udstrækning end tilfældet er efter gældende ret.

4.1.3 Anbefaling om begrænsning af Natur- og Miljøklagenævnets hjemvisninger og om vejledningspligt ved hjemvisning

Ekspertudvalget har i sin undersøgelse af Natur- og Miljøklagenævnets sagsbehandling hæftet sig ved nævnets hjemvisningspraksis – som bl.a. har udmøntet sig i hjemvisning af et meget stort antal afgørelser truffet efter husdyrgodkendelsesloven.

Udfordringerne ved nævnets hjemvisningspraksis blev også rejst på det første af to seminarer med deltagelse af en bred kreds af interessenter på natur- og miljøområdet. Der fremkom i den forbindelse forslag om, at nævnet færdigbehandler flere sager og giver grundig, operationel vejledning, når der hjemvises.

Natur- og Miljøklagenævnet kan hjemvise en afgørelse til fornyet behandling i førsteinstansen som en af sine reaktionsmuligheder overfor en afgørelse. Det følger af den almindelige forvaltningsret, at nævnet kan hjemvise, hvor afgørelsen ophæves på grund af sagsbehandlingsfejl eller i tilfælde, hvor der foreligger væsentlige nye oplysninger, som ikke forelå på afgørelsestidspunktet i førsteinstansen, og hvor det samtidigt – bl.a. af hensyn til at klagerne fortsat har en rekursmulighed – bør overlades til førsteinstansen at træffe afgørelse i sagen på det nye grundlag.

Ekspertudvalget anbefaler på denne baggrund, at nævnets vejledningspligt over for førsteinstansen, når en sag undtagelsesvis hjemvises, bliver lovfæstet, og at rammerne for nævnets hjemvisning af sager til fornyet behandling i førsteinstansen præciseres. Nævnet bør altid give en grundig vejledning til førsteinstansen, når en sag undtagelsesvis hjemvises.

Ekspertudvalget ønsker med ordet ”undtagelsesvis” at tilkendegive, at nævnet i højere grad end i dag skal undlade hjemvisning i sager, hvor færdigbehandling ikke kræver uforholdsmæssigt store ressourcer, og hvor det i øvrigt forekommer retssikkerhedsmæssigt ubetænkeligt. Det kan ligeledes tillægges betydning, om nævnet kan behandle sagen inden for de sagsbehandlingstider, der fremgår af resultatkontrakten.

Boks 4.1.3 Ekspertudvalgets anbefaling om Natur- og Miljøklagenævnets hjemvisning af afgørelser til fornyet behandling i førsteinstansen

Hjemvisning

I lov om Natur- og Miljøklagenævnet indsættes

”§ C. Natur- og Miljøklagenævnet skal, når en sag undtagelsesvis hjemvises, redegøre for nævnets overvejelser i forbindelse med behandlingen af de klagepunkter, der har ført til hjemvisningen. Natur- og Miljøklagenævnet skal ligeledes vejlede myndigheden i førsteinstansen om, hvorledes sagen på disse punkter skal behandles.”

Anbefalingens retlige konsekvenser

Med anbefalingen lovfæstes nævnets vejledningspligt i forbindelse med hjemvisningen af sagen til førsteinstansen. Med anbefalingen understreges endvidere, at nævnets reaktionsmulighed overfor en ugyldig afgørelse i form af hjemvisning af sagen til fornyet behandling i førsteinstansen skal benyttes restriktivt, og at klagesagerne så vidt muligt skal færdigbehandles i Natur- og Miljøklagenævnet.

Ved vurderingen af, om en sag skal hjemvises, kan lægges vægt på, om sagen i nævnet i klart væsentlig henseende har ændret karakter i forhold til den påklagede sag, ligesom der kan lægges vægt på den konkrete ressourceanvendelse ved at færdigbehandle sagen i nævnet. Nævnets hjemvisningspraksis for de retlige klager efter planloven forbliver uændret, da der er tale om retlig prøvelse, hvor nævnet ikke kan reparere eventuelle mangler. Dette gælder fx sager om dispensationer fra lokalplaner efter planloven. Tilsvarende gælder i sager med væsentlige retlige mangler, hvor førsteinstansen fx fejlagtigt har vurderet, at en aktivitet ikke kræver tilladelse. Endelig skal nævnet kunne hjemvise sager af hensyn til, at klageren fortsat har en reel rekursmulighed.

Med anbefalingen tilsigtes herudover ingen fravigelser af de almindelige forvaltningsretlige principper for Natur- og Miljøklagenævnets reaktionsmuligheder overfor førsteinstansen påklagede afgørelser i form af stadfæstelse, ophævelse og ændringer af afgørelsen.

Anbefalingens administrative og økonomiske konsekvenser

Anbefalingen indebærer en vis skærpelse af nævnets gældende hjemvisningspraksis og forventes at medføre færre hjemviste sager til førsteinstansen, bedre sagsbehandling i førsteinstansen af hjemviste sager og samlet set kortere sagsbehandlingstider.

Flere realitetsbehandlede sager betyder øgede administrative omkostninger i Natur- og Miljøklagenævnet, som dog modsvares af en mindre ressourceanvendelse i førsteinstansen, som ikke længere skal undergive sagerne fornyet behandling.

Anbefalingens konsekvenser for borgere og virksomheder

Anbefalingen indebærer en vis skærpelse af nævnets gældende hjemvisningspraksis og forventes således at medføre færre hjemviste sager til førsteinstansen, bedre sagsbehandling i førsteinstansen af hjemviste sager og samlet set kortere sagsbehandlingstider.

Anbefalingens effekt på Natur- og Miljøklagenævnet

Anbefalingen indebærer, at flere sager skal færdigbehandles i nævnet, med et dermed følgende ressourcemæssigt merforbrug i de sager der efter gældende praksis ville blive hjemvist. Merforbruget i visse sager skønnes at kunne være op til 50 %.

Denne stigning modsvares dog efter ekspertudvalgets opfattelse af en besparelse af mindst samme størrelse i førsteinstanser, som ikke vil få lige så mange sager hjemvist til fornyet behandling.

Anbefalingens sammenhæng til andre anbefalinger

Anbefalingen skal ses i sammenhæng med anbefalingen om fokusering af nævnets klagesagsbehandling, som indebærer, at nævnets prøvelse af en sag kan begrænses til de forhold, der er klaget over. Anbefalingen skal endvidere ses i sammenhæng med ekspertudvalgets anbefaling om et midlertidigt initiativ i forhold til sager efter husdyrgodkendelsesloven, jf. afsnit 4.1.4 nedenfor.

4.1.4 Midlertidigt initiativ i forhold til husdyrgodkendelsessager

De ovennævnte anbefalinger vedrørende Natur- og Miljøklagenævnets sagsbehandling er alle rettet mod nye sager. Ekspertudvalget har imidlertid vurderet, at der på grund af de lange sagsbehandlingstider og den høje hjemvisningsprocent på husdyrgodkendelseslovens område er behov for at iværksætte et særligt initiativ i forhold til de husdyrgodkendelsessager, der allerede er indbragt for Natur- og Miljøklagenævnet, samt for de sager, som Natur- og Miljøklagenævnet har afgjort ved hjemvisning til førsteinstansen, og hvor førsteinstansens (nye) afgørelse bliver påklaget til nævnet.

Ekspertudvalget anbefaler derfor, at der som en midlertidig ordning etableres en særlig enhed i Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat, der udelukkende beskæftiger sig med husdyrgodkendelsessager. Enheden skal hurtigst muligt i videst muligt omfang færdigbehandle alle Natur- og Miljøklagenævnets verserende godkendelsessager efter husdyrgodkendelsesloven, der er modtaget i nævnet før 1. januar 2011, samt i de sager, som Natur- og Miljøklagenævnet har afgjort ved hjemvisning til førsteinstansen, og hvor førsteinstansens (nye) afgørelse bliver påklaget til nævnet inden 1. juni 2012.

Med hensyn til de sager, som Natur- og Miljøklagenævnet har hjemvist til fornyet behandling i førsteinstansen, og hvor førsteinstansen endnu ikke har truffet en afgørelse, har ekspertudvalget noteret sig, at disse sager allerede er omfattet af den særlige aftale, som regeringens og KL har indgået om hjemviste sager om godkendelse efter husdyrgodkendelsesloven, som løber i perioden 1. marts 2011 – 1. marts 2012.

For disse hjemviste sager vil adressaten kunne henvende sig til Natur- og Miljøklagenævnet, således at nævnet kan overveje, om betingelserne for at genoptage sagen er til stede. For sager, hvor den fornyede sagsbehandling i førsteinstansen er fremskreden, må nævnet anlægge en samlet ressourcebetragtning.

Det er ekspertudvalgets umiddelbare vurdering, at anbefalingen kan iværksættes inden for den gældende lovgivning. Her er der tale om, at Natur- og Miljøklagenævnet ændrer sin praksis på et sagsområde, hvilket nævnet skal underrette de relevante myndigheder, husdyrbrugerne og landbrugskonsulenterne om. Dette kan i praksis ske ved, at nævnet sender et orienterende brev ud, hvor nævnet underretter om den ændrede praksis. Ekspertudvalget anbefaler, at såvel klager som ansøger i brevet opfordres til at tilkendegive, om klagen henholdsvis projektet fortsat har relevans.

For at anbefalingen kan have den ønskede virkning, er det vigtigt, at enheden bemannes med personer, der har de nødvendige faglige kompetencer, herunder sagsbehandlingserfaring. Udvalget

finder derfor, at Natur- og Miljøklagenævnet bør overveje den rette bemanning af enheden, herunder om brug af specialiserede eksterne konsulenter.

Ekspertudvalget lægger vægt på, at rammerne for enhedens arbejde indrettes således, at sagerne kan sagsbehandles så hurtigt som muligt. Dette kan bl.a. ske ved, at enheden indleder sagsbehandlingen med at foretage en tilskæring af sagen, der klargør, hvilke problemstillinger sagen rejser, og i forlængelse heraf tager stilling til, om disse problemstillinger er belyst på en sådan måde, at der umiddelbart kan træffes afgørelse i sagen. Hvor yderligere sagsoplysning er nødvendig, opfordrer ekspertudvalget til, at det undersøges, om dele af sagsoplysningen vil kunne køre i et særligt "fast track", hvor der i disse sager stilles særlige krav til parternes aktive medvirken i en hurtig proces gennem korte, effektive høringsprocesser.

Ordningen foreslås at være midlertidig, således at enheden etableres senest 1. oktober 2011 og nedlægges igen når alle de omtalte sager er færdigbehandlet eller senest efter 1½ år (31. marts 2013).

Boks 4.1.4 Ekspertudvalgets anbefaling om et midlertidigt initiativ overfor husdyrgodkendelsessager

Ekspertudvalget anbefaler, at der som en midlertidig ordning etableres en særlig enhed i Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat, der hurtigst muligt og i videst muligt omfang færdigbehandler sager om godkendelse efter husdyrgodkendelsesloven, der er indbragt for nævnet, herunder sager som nævnet allerede har hjemvist og hvor førsteinstansen (nye) afgørelse bliver påklaget.

Anbefalingens retlige konsekvenser

Anbefalingen indebærer en praksisændring for Natur- og Miljøklagenævnet, idet nævnet i højere grad end hidtil færdigbehandler sager efter husdyrgodkendelsesloven, der tidligere ville være blevet hjemvist, og sager, der tidligere er blevet hjemvist. Anbefalingen indebærer en styrkelse af retssikkerheden for de ansøgere, der ellers ville have risikeret at skulle vente i flere år på en endelig afgørelse, og som måske allerede har ventet længe.

Anbefalingens administrative og økonomiske konsekvenser

Der vil skulle afsættes 30-35 årsværk i alt i perioden fra 1. oktober 2011 til 31. marts 2013 til at løfte opgaven. Ud over lønsum og overhead til disse medarbejdere bør der afsættes driftsmidler (anslået 2-4 mio. kr.) til evt. specialiseret ekstern konsulentbistand.

Kommunerne vil opleve en administrativ og økonomisk lettelse i og med, at Natur- og Miljøklagenævnet overtager behandlingen af sager, herunder også nogle men ikke alle sager, der ellers ville være blevet hjemvist til kommunerne. Nævnets behandling af sagerne vil dog i mange tilfælde kræve et aktivt medspil fra de af sagen berørte, herunder ikke mindst kommunerne.

Anbefalingens konsekvenser for borgere og virksomheder

Anbefalingen indebærer en styrkelse af retssikkerheden for de ansøgere, der ellers ville have risikeret at skulle vente i flere år på en endelig afgørelse, og som måske allerede har ventet længe.

Anbefalingens effekt på Natur- og Miljøklagenævnet

En forøgelse af antallet af realitetsbehandlede sager, der færdigbehandles i nævnet uden hjemvisning, betyder en forøget ressourceanvendelse, som efter omstændighederne vil kunne være væsentlig.

Anbefalingens sammenhæng til andre anbefalinger

Anbefalingen har sammenhæng med ekspertudvalgets anbefaling om en normering af Natur- og Miljøklagenævnets hjemvisningsadgang, jf. afsnit 4.1.3.

4.2 Anbefalinger, der fører til færre klagesager i Natur- og Miljøklagenævnet

4.2.1 Klagegebyret pristalsreguleres fremover og forhøjes til 800 kr. for privatpersoner

Gebyret på 500 kr. blev indført i Naturklagenævnet pr. 1. marts 2004 ud fra et ønske om at nedbringe sagsmængden og sagsbehandlingstiderne. Formålet med gebyret er at tilskynde potentielle klager til at overveje, om der er det fornødne saglige grundlag for at klage. På den anden side er gebyret af så ringe størrelse, at det ikke vil afholde nogen fra at klage alene af økonomiske årsager.

Samtidig med det nye Natur- og Miljøklagenævns oprettelse pr. 1. januar 2011 blev gebyret udbredt til også at dække de love, der tidligere hørte under Miljøklagenævnet, samt afgørelser efter den øvrige lovgivning, hvor der er klageadgang til nævnet, men hvor der tidligere ikke har været hjemmel til at fastsætte regler om klagegebyr, fx i sager efter museumsloven, og gebyret blev hævet til 3.000 kr. for andre end privatpersoner, herunder virksomheder, organisationer og offentlige myndigheder.

Gebyret på 500 kr. for klager fra privatpersoner er ikke blevet justeret siden indførelsen i 2004 og er således ikke fulgt med den almindelige pris- og lønudvikling. Dette taler med stor vægt for at hæve gebyret for denne gruppe.

Hertil kommer, at Naturklagenævnets sekretariat i forbindelse med en evaluering af klagegebyret i 2007 vurderede, at klagegebyret hovedsagelig har haft en afdæmpende effekt på klager fra mere fjerntboende naboer, som ikke direkte påvirkes af en kommunal afgørelse, samt på klager over afgørelser (fx plansager), der ikke har en umiddelbar konsekvens for de klageberettigede.

På denne baggrund anbefaler ekspertudvalget, at gebyrerne fremover reguleres, så de følger med den almindelige pris- og lønudvikling. Udvalget anbefaler samtidig, at klagegebyret for private hæves fra 500 kr. til 800 kr. Hermed bringes gebyrstørrelsen for private på niveau med gebyret for at klage til Landsskatteretten. Forslaget skal sikre, at gebyret også fremadrettet følger med den almindelige pris- og lønudvikling, og at det har en størrelse, hvor potentielle klager tænker sig om en ekstra gang, men hvor gebyret stadig ikke er så højt, at det vurderes at være "uoverkommeligt dyrt", jf. Århus-konventionen.

Det foreslås, at reguleringen af klagegebyret – parallelt med, hvad der gælder for klagegebyret til Landsskatteretten - foretages efter personskatteovens § 20. Ved regulering af beløb efter denne bestemmelse beregnes der et årligt reguleringstal ved at det foregående års reguleringstal forhøjes med 2,0 % tillagt eller fratrukket den af finansministeren bekendtgjorte tilpasningsprocent for det pågældende finansår efter lov om en satsreguleringsprocent. Klagegebyret sættes imidlertid ikke op

(eller ned) årligt. Det afrundes til nærmeste hele 100 og justeres således første gang, når det regulerede beløb overstiger 850 kr.

Boks 4.2.1 Ekspertudvalgets anbefaling om pristalsregulering og justering af klagegebyret for privatpersoner

Klagegebyret pristalsreguleres og forhøjes til 800 kr. for privatpersoner

§ 18, stk. 1, i lov om Natur- og Miljøklagenævnet affattes således:

”For behandling af klager, der indbringes for nævnet, herunder anmodninger om genoptagelse, betaler privatpersoner et gebyr på 800 kr. (2011-niveau). Hvis klager indgives af andre, herunder af virksomheder, organisationer eller offentlige myndigheder, er gebyret 3.000 kr. (2011-niveau). Klagegebyret reguleres efter personskattelovens § 20.”

Anbefalingens retlige konsekvenser

I henhold til Århus-konventionen må det ikke være ”uoverkommeligt dyrt” at klage. Vurderingen af, at det ligger inden for rammerne af konventionen at differentiere klagegebyret og hæve det til 3.000 kr. for andre klagere end privatpersoner, er blevet anfægtet af Dansk Ornitologisk Forening, der har indbragt Danmark for Århus-konventionens Compliance Komite. Uanset den verserende sag vurderes det, at et gebyr på 800 kr. for privates klager fortsat vil være beskedent og vil kunne gennemføres inden for rammerne af konventionen samt være i overensstemmelse med retssikkerhedshensyn. Sidstnævnte understøttes også af, at gebyret tilbagebetales, såfremt klagen afvises, klagesagen fører til, at den påklagede afgørelse ændres eller ophæves, eller klageren får helt eller delvist medhold. Desuden anbefaler ekspertudvalget, at der også kan ske tilbagebetaling af klagegebyret, når klagen trækkes tilbage, jf. 4.2.4 nedenfor. Det bemærkes, at klager over en række afgørelser i medfør af § 18, stk. 2 – 6, i lov om Natur- og Miljøklagenævnet undtages fra gebyr, herunder klager der udelukkende vedrører afslag på aktindsigt og afgørelser om ekspropriation.

Anbefalingens administrative konsekvenser

Anbefalingen om en regulering af klagegebyret betyder, at den præcise størrelse på klagegebyret på et tidspunkt ikke længere vil fremgå direkte af lovteksten. Den vil derimod fremgå af den klagevejledning, der ledsager afgørelser, der kan påklages, og af Natur- og Miljøklagenævnets hjemmeside, hvorfor det ikke vurderes at udgøre en væsentlig negativ administrativ konsekvens. Førsteinstansmyndighederne skal dog være opmærksomme på at få tilpasset deres klagevejledninger med den aktuelle takst, når klagegebyret justeres.

Anbefalingens økonomiske konsekvenser

Anbefalingen betyder, at klagegebyrets størrelse fremadrettet følger den almindelige pris- og lønudvikling. Samtidig gør forslaget det dyrere for privatpersoner at påklage sager til Natur- og Miljøklagenævnet. Det forventes, at gebyrforhøjelsen for privatpersoner vil afholde visse potentielle klagere fra at klage. Samlet set forventes forslaget at medføre en beskedent forøgelse af de statslige indtægter.

Anbefalingens konsekvenser for borgere og virksomheder

Klagegebyrerne pristalsreguleres, men derudover har anbefalingen ingen direkte effekt for virksomheder. Borgere vil skulle betale et forhøjet klagegebyr på 800 kr.

Generelt vurderes anbefalingen at modvirke længere sagsbehandlingstider ved at fastholde effekten af klagegebyrerne.

Anbefalingens effekt på Natur- og Miljøklagenævnet

Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat vurderer, at reguleringen må forventes at fastholde den effekt, klagegebyret har i dag, hvor gebyret har betydning for antallet af klager fra mere fjerntboende naboer.

Anbefalingens sammenhæng til andre anbefalinger

Som beskrevet i afsnit 4.4 anbefaler ekspertudvalget, at der etableres en digital klageportal, hvori elektronisk betaling af klagegebyret indgår. Anbefalingen skal ses i sammenhæng hermed.

4.2.2 Førsteinstansen tilbagebetaler klagegebyret

Kortlægningen har vist, at kvaliteten af visse af afgørelserne i førsteinstansen kan forbedres, hvilket er en medvirkende årsag til de lange sagsbehandlingstider i Natur- og Miljøklagenævnet og til, at nævnet hjemviser en stor andel af sagerne inden for visse sagskategorier. Ekspertudvalget har på denne baggrund vurderet, at der er behov for incitament til bedre kvalitet i førsteinstansens afgørelser.

Ekspertudvalget anbefaler derfor, at lovgivningen ændres, således at udgiften til klagegebyret, der skal tilbagebetales, påhviler førsteinstansen i de sager, hvor klagesagen fører til, at den påklagede afgørelse ændres eller ophæves, eller at klageren får helt eller delvis medhold i klagen. En sådan bestemmelse vil placere den økonomiske udgift hos den myndighed, hvis afgørelse bliver underkendt, hvilket har en vigtig signalværdi. Samtidig vil det give førsteinstansen et lille, men dog mærkbart økonomisk incitament til at træffe rigtige afgørelser og til at genoverveje afgørelser, der bliver påklaget.

Boks 4.2.2 Ekspertudvalgets anbefaling om at lade førsteinstansen tilbagebetale klagegebyret

Førsteinstansens tilbagebetaling af klagegebyr til klager

I § 18 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet indsættes som stk. 8 og 9:

”Stk. 8. Førsteinstansen indbetaler et beløb svarende til klagegebyret til klageren i de sager, hvor klagesagen fører til, at den påklagede afgørelse ændres eller ophæves, eller at klageren får helt eller delvis medhold i klagen.

Stk. 9. Miljøministeren fastsætter nærmere regler herom.”

Anbefalingens retlige konsekvenser

Klagegebyret tilbagebetales efter gældende ret allerede i de tilfælde, hvor klagesagen fører til, at den påklagede afgørelse ændres eller ophæves, eller at klageren får helt eller delvis medhold i klagen. Anbefalingen vil således ikke føre til nye situationer, hvor Natur- og Miljøklagenævnet skal tage stilling til spørgsmålet om tilbagebetaling. Forslaget går alene ud på at flytte den økonomiske udgift til tilbagebetaling af selve klagegebyret fra statskassen til førsteinstansen, hvilket findes retssikkerhedsmæssigt ubetænkeligt. Forslaget kan dog give anledning til kritik fra kommunernes side, navnlig på områder hvor der endnu ikke har dannet sig en praksis.

Anbefalingens administrative konsekvenser

Ekspertudvalget forventer, at forslaget i begrænset omfang vil kunne bidrage til at højne kvaliteten af førsteinstansernes afgørelser, hvilket vil føre til færre klagesager og lette Natur- og Miljøklagenævnets sagsbehandling i de sager, der bliver indbragt for nævnet.

Anbefalingens økonomiske konsekvenser

Forslaget flytter udgiften til tilbagebetaling af selve klagegebyret til førsteinstansen, dvs. som hovedregel fra staten til kommunerne i de tilfælde, hvor tilbagebetalingen skyldes, at klagesagen fører til, at den påklagede afgørelse ændres eller ophæves, eller at klageren får helt eller delvis medhold i klagen. Det forhold, at det er førsteinstansen, der tilbagebetaler klagegebyret, indebærer, at staten oppebærer gebyrprovenuet af det indbetalte gebyr.

Anbefalingens konsekvenser for borgere og virksomheder

Anbefalingen skønnes ikke at have konsekvenser for borgere og virksomheder.

Anbefalingens effekt på Natur- og Miljøklagenævnet

Anbefalingen skaber øgede økonomiske incitament for førsteinstanserne til at træffe rigtige afgørelser. Dermed kan forslaget få en mindre betydning for antallet af klagesager.

Anbefalingens sammenhæng til andre anbefalinger

Den praktiske del af tilbagebetalingen kan eventuelt håndteres som en del af den foreslåede digitale klageportal.

4.2.3 Indsendelse af klager gennem førsteinstansen

Efter gældende ret skal klager på natur- og miljøområdet på de fleste lovområder indgives til førsteinstansen, der videresender klagen til Natur- og Miljøklagenævnet sammen med afgørelsen og det materiale, der er indgået i sagens bedømmelse. Visse klager skal dog indsendes direkte til Natur- og Miljøklagenævnet, herunder retlige klager efter planloven. Disse udgør ca. en tredjedel af nævnets samlede klagesager.

Når førsteinstansen modtager en klage til Natur- og Miljøklagenævnet, antages det, at førsteinstansen kan overveje, om oplysningerne i klagen giver grundlag for at genoptage sagen. Genoptagelse af en sag kan ske, hvis afgørelsen lider af retlige mangler, eller hvis der i forbindelse med anmodningen om genoptagelse – i dette tilfælde klagen – er fremkommet relevante oplysninger, som ikke forelå ved sagens afgørelse, og som må antages at ville have haft væsentlig betydning for sagens udfald. Finder førsteinstansen, at dette er tilfældet, har den mulighed for at genoptage sagen til fuld realitetsbehandling.

Det er hurtigere og billigere, når klagesager løses af førsteinstansen i stedet for af Natur- og Miljøklagenævnet. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at alle klagesager indsendes gennem førsteinstansen, og at det præciseres i lovgivningen, at førsteinstansen har pligt til at overveje, om sagen skal genoptages, når den modtager en klage.

Udvalget anbefaler, at der i de tilfælde, hvor førsteinstansen ønsker at fastholde sin afgørelse, fastsættes en frist på 3 uger for førsteinstansen til at videresende klagen til Natur- og Miljøklagenævnet. Fristen vil kunne udsættes i en kortere periode, hvis der i klagen gøres nye synspunkter og anbringender gældende. Endvidere vil fristen efter omstændighederne kunne udskydes i de tilfælde, hvor det efter sædvanlig administrativ praksis er nødvendigt og naturligt, at klagen af myndigheden forelægges for et politisk organ, fx en kommunalbestyrelse. I så fald giver førsteinstansen de i klagesagen involverede skriftlig meddelelse om fristoverskridelsen og begrundelsen herfor, samt hvornår klagen forventes videresendt. Det forudsættes, at Natur- og Miljøklagenævnet snarest videresender klager til førsteinstansen, der ved en fejl er sendt direkte til nævnet.

For at forkorte sagsbehandlingstiden yderligere anbefales det samtidig, at det lovfæstes, at klagen, når den videresendes til Natur- og Miljøklagenævnet, skal være bilagt de dokumenter, der er indgået i sagens behandling samt myndighedens bemærkninger til sagen og de anførte klagepunkter, hvilket allerede sker i vidt omfang. Førsteinstansen skal således ikke afvente en høring fra nævnet, men skal af sig selv samle de relevante dokumenter i sagen og udarbejde en udtalelse. Når klagesagen modtages i Natur- og Miljøklagenævnet vil den således som udgangspunkt være fuldt oplyst.

Såfremt myndigheden, efter klagen er videresendt til Natur- og Miljøklagenævnet, inddrages i forhandlinger med adressaten for en afgørelse og klageren om tilpasninger af det ansøgte projekt, er det ikke en optimal udnyttelse af nævnets ressourcer at fortsætte klagesagsbehandlingen. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at der fastsættes en bestemmelse om, at førsteinstansen i denne situation straks underretter Natur- og Miljøklagenævnet. Førsteinstansen skal tillige underrette nævnet om resultatet af forhandlingerne, når de er afsluttet.

Boks 4.2.3 Ekspertudvalgets anbefalinger vedrørende indsendelse af klager gennem førsteinstansen

Indsendelse af klager gennem førsteinstansen

I lov om Natur- og Miljøklagenævnet indsættes følgende bestemmelse:

§ D. Klagen fremsendes skriftligt til den myndighed, der har truffet afgørelsen. Myndigheden skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, medmindre særlige forhold gør sig gældende, senest 3 uger efter modtagelsen af klagen videresende klagen bilagt den påklagede afgørelse og de dokumenter, der er indgået i sagens behandling samt myndighedens bemærkninger til sagen og de anførte klagepunkter til Natur- og Miljøklagenævnet. Hvis fristen på 3 uger ikke overholdes, underretter førsteinstansen de i klagesagen involverede om grunden hertil, samt om hvornår sagen forventes at blive videresendt til nævnet. Når myndigheden sender sin udtalelse til nævnet, sender den samtidig en kopi til de i klagesagen involverede, som senest 3 uger efter modtagelsen sender sine eventuelle bemærkninger til Natur- og Miljøklagenævnet.

Stk. 2. Såfremt myndigheden, efter at klagen er videresendt til Natur- og Miljøklagenævnet, inddrages i forhandlinger med adressaten for afgørelsen og klageren om tilpasninger af det ansøgte projekt, skal myndigheden straks underrette Natur- og Miljøklagenævnet. Myndigheden underretter nævnet om resultatet af forhandlingerne, når de er afsluttet.

Anbefalingens retlige konsekvenser

Anbefalingen understøtter en pligt for førsteinstansen til at genoverveje sin afgørelse på alle Miljøministeriets lovområder med klageadgang til Natur- og Miljøklagenævnet. Efter gældende ret antages det, at førsteinstansen kan overveje, om oplysningerne i klagen giver grundlag for at genoptage sagen. Med den foreslåede bestemmelse bliver det tydeligt, at førsteinstansen både har ret og pligt til at overveje, om sagen skal genoptages, når den modtager en klage.

Idet alle sager efter forslaget skal indsendes gennem førsteinstansen, åbner forslaget samtidig mulighed for, at førsteinstansen kan indlede en dialog med klagesagens parter med henblik på at finde en løsning på sagen. Der er aktuelt igangsat projekter i Favrskov og Furesø Kommuner om en styrket borgerkontakt på bl.a. natur- og miljøområdet, og som er støttet af midler fra ABT-fonden – anvendt borgernær teknologi. Et hollandsk forsøg – der dog ikke inkluderede natur- og miljøområdet – dokumenterede, at det er muligt at opnå større tilfredshed, kortere sagsbehandlingstider og mindre ressourceforbrug for både forvaltninger og borgere/virksomheder ved at tilføre klagehåndteringsprocessen nogle enkle greb hentet fra grundlæggende konfliktløsningsteori.

Med den foreslåede bestemmelse sættes der en frist på 3 uger for, hvor længe førsteinstansen som udgangspunkt må være om at videresende klagesager til Natur- og Miljøklagenævnet. Fristen kan overskrides, når særlige forhold gør sig gældende. Særlige forhold kan eksempelvis være, når der er behov for at forelægge sagen politisk, eller hvis klagen modtages i eller op til en ferieperiode.

Herudover indebærer den anbefalede lovbestemmelse, at klager, der videresendes til nævnet, skal være vedlagt de relevante dokumenter og en udtalelse fra førsteinstansen. Den foreslåede bestemmelse sparer Natur- og Miljøklagenævnet for at indhente en udtalelse fra førsteinstansen, når nævnet har modtaget en klage. Yderligere ligger der i forslaget, at førsteinstansen skal sende kopi af sin udtalelse til sagens parter, som herved får mulighed for at kommentere på førsteinstansens udtalelse inden for en frist på 3 uger.

Det anbefales, at der som stk. 2 fastsættes en bestemmelse om, at førsteinstansen straks skal underrette Natur- og Miljøklagenævnet, såfremt førsteinstansen, efter klagen er videresendt til Natur- og Miljøklagenævnet, inddrages i forhandlinger med adressaten for afgørelsen og klageren om tilpasninger af det ansøgte projekt. Ligeledes fremgår det, at førsteinstansen skal underrette nævnet om resultatet af forhandlingerne. Bestemmelsen giver nævnet mulighed for at sætte behandlingen af sagen i bero, mens sagen forhandles.

Anbefalingens administrative konsekvenser

Efter gældende ret indsendes klager på de fleste områder gennem førsteinstansen. Der gælder dog betydelige undtagelser herfra, herunder retlige klager efter planloven, som kortlægningen har vist, udgør en stor del af de sager, der behandles i Natur- og Miljøklagenævnet. Med forslaget bliver der indført en egentlig pligt for førsteinstansen til at vurdere spørgsmålet om genoptagelse.

Den foreslåede bestemmelse præciserer en egentlig pligt for førsteinstansen til at genoverveje sin afgørelse, og derfor forventes bestemmelsen også at nedbringe antallet af klagesager i Natur- og Miljøklagenævnet på de områder, hvor klager allerede efter gældende ret skal indsendes gennem førsteinstansen

Bestemmelsen pålægger førsteinstansen at udarbejde en udtalelse til sagen og indsende den sammen med klagen til nævnet. Førsteinstansen udarbejder efter gældende ret høringssvar, og anbefalingen pålægger derfor ikke førsteinstansen en ny opgave. Derimod letter det Natur- og Miljøklagenævnets administration ikke at skulle indhente udtalelsen fra førsteinstansen og forventes at medvirke til, at nævnet hurtigere kan træffe afgørelse.

Bestemmelsen om, at førsteinstansen skal underrette Natur- og Miljøklagenævnet, hvis førsteinstansen inddrages i forhandlinger om projektilpasninger, fører til en administrativ lettelse for nævnet, der herefter kan sætte behandlingen af sagen i bero, mens forhandlingerne pågår.

Anbefalingens økonomiske konsekvenser

Anbefalingen forventes i et vist omfang at føre til, at flere klagesager afgøres i førsteinstansen. Omfanget afhænger bl.a. af resultaterne af det demonstrationsprojekt, som Faurskov og Furesø Kommuner, jf. ovenfor, har iværksat og om de fører til et landsdækkende implementeringsprojekt. Der vil først kunne foreligge en kvalificeret vurdering heraf, når projektet har afleveret til ABT-fonden. Initiativet vurderes at medføre et øget ressourceforbrug i førsteinstansen og en besparelse i Natur- og Miljøklagenævnet. Førsteinstansen kender allerede sagen, og derfor vil førsteinstansens

behandling af klagesagen gå hurtigere og kræve mærkbart færre ressourcer end Natur- og Miljøklagenævnets. Samlet set forventes forslaget derfor at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser.

Forslagets konsekvenser for borgere og virksomheder

Borgere og virksomheder vil opleve en forenkling, idet alle klager efter anbefalingen skal indsendes gennem førsteinstansen.

Forslagets effekt på Natur- og Miljøklagenævnet

Anbefalingen medfører for det første, at klager over afgørelser efter planloven, hvor der kun kan klages over retlige spørgsmål, fremover skal indsendes via kommunen.

Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat vurderer, at dette forhold vil medføre en ressource- og tidsmæssig gevinst. Anbefalingen begrænser behovet for, at nævnet aktivt indhenter oplysninger gennem høringer m.v., og pålægget om, at førsteinstansen skal tage stilling til klagen og afgive en udtalelse med kopi til klageren, vil betyde, at flere afgørelser må forventes at kunne afgøres på det således foreliggende grundlag. Fristen på de 3 uger vil betyde, at klagesagerne hurtigst muligt sendes til klagenævnet.

Omvendt vil klager, der i dag kan afvises straks, fordi klagen ikke indeholder retlige spørgsmål, få en længere sagsbehandlingstid og førsteinstansen en ekstra sagsekspedition.

Anbefalingen medfører for det andet, at førsteinstansen – i alle typer sager - får et klart incitament til at genoverveje sagen og tage stilling til, om klagen betyder, at sagen - i stedet for indsendelse til klagenævnet - skal genoptages til fornyet behandling i førsteinstansen. Det bruges allerede ulovbestemt i dag i et vist omfang, men lovfæstelsen må forventes at have en vis – vanskelig kvantificerbar – effekt i visse sager.

Anbefalingens sammenhæng til andre anbefalinger

Anbefalingen har sammenhæng til anbefalingen om, at klagesagsgebyret kan tilbagebetales, hvis klagen trækkes tilbage under klagesagsbehandlingen i nævnet, hvilket, jf. afsnit 4.2.4, vil medvirke til at rette op på den u hensigtsmæssighed, der ligger i, at klageren efter de gældende regler ikke motiveres til at trække sin klage tilbage, fx hvis sagen finder sin løsning udenfor klagesystemet. Ekspertudvalget er dog opmærksomt på, at forslaget ikke nødvendigvis motiverer parterne til at indgå i et forsøg på at løse sagen uden egentlig klagesagsbehandling, dvs. før sagen rammer klagenævnet.

4.2.4 Klagegebyret kan tilbagebetales, når klagen trækkes tilbage

Ekspertudvalget har konstateret, at klageren efter de gældende regler ikke får sit klagegebyr tilbagebetalt, hvis klagen trækkes tilbage. Udvalget vurderer, at afgørelsens adressat og klageren ofte efter indgivelsen af en klage kan nå til enighed om nogle tilpasninger af det påklagede projekt, der gør klageren villig til at trække klagen tilbage, hvorefter der træffes en ny førsteinstansafgørelse på baggrund af en ny ansøgning. Trækker klageren sin klage tilbage, bliver gebyret imidlertid ikke tilbagebetalt, medmindre førsteinstansen træffer en ny afgørelse i sagen, som kan betragtes som om, at klageren har fået medhold. Gebyrreglerne kan dermed blive en barriere for, at klagesager finder en hurtig og smidig løsning uden for det formaliserede klagesystem. Denne vurdering understøttes af tilkendegivelser fra det første af de to seminarer med repræsentanter fra en bred kreds af interessenterne i natur- og miljølovgivningen, som udvalget har afholdt. Ekspertudvalget anbefaler

på denne baggrund, at reglerne ændres, så klagegebyret kan tilbagebetales, hvis klageren trækker sin klage tilbage, inden Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse i klagesagen.

Boks 4.2.4 Ekspertudvalgets anbefaling om tilbagebetaling af gebyrer

Tilbagebetaling af klagegebyr, når klagen trækkes tilbage

I § 2 i bekendtgørelse om gebyr for indbringelse af klager for Natur- og Miljøklagenævnet indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

”Stk. 2. Et indbetalt gebyr kan tilbagebetales, hvis klageren trækker klagen tilbage.”

Anbefalingens juridiske konsekvenser

Når en klage trækkes tilbage, bliver der ikke truffet nogen realitetsafgørelse i klagesagen. Situationen kan derfor sammenlignes med en afvisning af klagen, hvor klagegebyret også tilbagebetales, fordi nævnet ikke realitetsbehandler klagen. Forslaget vil således føre til en retlig ligestilling af to situationer, der på visse punkter kan siges at være sammenlignelige.

Det vil ikke i alle tilfælde være rimeligt, at klageren skal have sit klagegebyr tilbagebetalt. Hvis klageren først på et meget sent tidspunkt trækker sin klage tilbage, eksempelvis hvis klageren er adressaten for afgørelsen, og vedkommende først efter at have fået et afgørelsesudkast i partshøring, der går vedkommende imod, trækker klagen tilbage, vil det virke urimeligt, hvis klagegebyret tilbagebetales. Ved Natur- og Miljøklagenævnets vurdering af, om klagegebyret skal tilbagebetales, kan nævnet tillige lægge vægt på, om klageren har underrettet nævnet om, at der er indledt forhandlinger, når det er disse forhandlinger mellem klageren og adressaten om tilpasninger af projektet, der har ført til, at klagen trækkes tilbage.

Anbefalingens administrative konsekvenser

Det er en administrativ lettelse, når klagesager finder deres afgørelse uden for det formelle klagesystem. Førsteinstansen skal dog bruge ressourcer på at behandle den nye ansøgning om det tilpassede projekt, hvilket i nogle situationer kan være betydeligt, fx hvis der er tale om så store ændringer, at der reelt er tale om en helt ny sag. Hvor stor lettelsen for Natur- og Miljøklagenævnet er, vil afhænge af, hvor langt nævnet er nået i behandlingen af klagesagen. Jo tættere nævnet er på at træffe afgørelse i sagen, desto mindre vil den administrative lettelse være, og desto større vil det administrative ressourcespild være.

Anbefalingens økonomiske konsekvenser

Såfremt forslaget fører til, at flere vælger at trække en klage tilbage, vil Natur- og Miljøklagenævnet spare ressourcer ved at skulle færdigbehandle færre klagesager. Hvis forslaget får denne effekt, vil det samtidig betyde, at klagegebyret skal tilbagebetales i flere tilfælde end i dag.

Anbefalingens konsekvenser for borgere og virksomheder

Anbefalingen om, at klagegebyret kan tilbagebetales, hvis klagesagen trækkes tilbage, understøtter, at klagesagens parter finder løsninger uden for det formelle klagesystem. Det er ekspertudvalgets vurdering, at sådanne løsninger ofte vil føre til større tilfredshed blandt parterne, og at afgørelserne sjældnere vil blive gjort til genstand for en ny klagesag.

Anbefalingens effekt på Natur- og Miljøklagenævnet

Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat vurderer, at det er svært at forudse effekten af anbefalingen, før effekten af indførelsen henholdsvis forhøjelsen af klagegebyret er kendt, men isoleret set medfører forslaget, at der skal gennemføres ekstra ekspeditioner, hvis der skal

tilbagebetales i flere sager, og den ”præventive effekt” af klagegebyret mindskes. Flere interessenter har dog tilkendegivet over for ekspertudvalget, at sager, der kunne finde deres løsning uden for klagesystemet, bliver opretholdt, fordi klageren ikke får sit gebyr tilbage, hvis klagen trækkes tilbage. Dermed må det antages, at flere klager trækkes tilbage, med dermed følgende ressourcebesparelse for Natur- og Miljøklagenævnet, som vil kunne omsættes til øget produktivitet. Omfanget af besparelsen er afhængig af omfanget af den forudgående sagsbehandling i nævnet og dermed, hvor langt sagen er fra realitetsafgørelse.

Anbefalingens sammenhæng til andre anbefalinger

Sigtet med anbefalingen er at tilskynde klageren og afgørelsens adressat til at finde en løsning på deres konflikt uden for det etablerede klagesystem. Forslaget retter sig mod den situation, hvor klagesagen er videresendt til Natur- og Miljøklagenævnet. Bl.a. af ressourcemæssige hensyn er det at foretrække, at forhandlingerne afsluttes, inden Natur- og Miljøklagenævnet starter sin sagsbehandling. Dette åbnes der mulighed for med ekspertudvalgets anbefaling om, at førsteinstansen skal underrette Natur- og Miljøklagenævnet, såfremt myndigheden inddrages i forhandlinger om projektilpasninger mellem afgørelsens adressat og klageren, jf. afsnit 4.2.3.

4.3 Anbefalinger om maksimale sagsbehandlingstider

Der er en god forvaltningsskik, at forvaltningsmyndigheders afgørelser træffes så hurtigt, som det er muligt og forsvarligt. Dette gælder alle myndighedsafgørelser og omfatter således både første- og andeninstansens afgørelser. Det er endvidere god forvaltningsskik, at myndigheder underretter sagens parter om den forventede sagsbehandlingstid.

Ekspertudvalget forudsætter således, at de myndigheder, der er involveret i klagesagsbehandlingen tilstræber at indrette behandlingen af klagesagerne så hurtigt og effektivt som muligt, og at sagens parter underrettes om sagsbehandlingstiden.

Ekspertudvalget har kortlagt sagsgange og forventede sagsbehandlingstider for alle de væsentligste dele af klagesystemet. På baggrund af denne kortlægning vurderer ekspertudvalget, at der – som supplement til principperne om god forvaltningsskik – bør skabes mulighed for, at ministeren kan fastsætte regler om maksimale sagsbehandlingstider for hele eller dele af klagesagsbehandlingen, for derved til stadighed at understøtte, at afgørelsen træffes så hurtigt, som det er muligt og forsvarligt og for at modvirke, at sagerne ”står stille” på vejen gennem klagesystemet.

Boks 4.3 Ekspertudvalgets anbefalinger om maksimale sagsbehandlingstider

Maksimale sagsbehandlingstider

I lov om Natur- og Miljøklagenævnet indsættes følgende bestemmelse:

§ E. Miljøministeren kan fastsætte regler om maksimale sagsbehandlingstider for såvel Natur- og Miljøklagenævnets som afgørelsesmyndighedens behandling af klagesager.

Stk. 2. Miljøministeren kan fastsætte regler om maksimale sagsbehandlingstider for førsteinstansens sagsbehandling af sager, der hjemvises til fornyet behandling.

Stk. 3. Miljøministeren kan fastsætte regler om, at myndigheden i tilfælde, hvor en frist ikke kan overholdes, skal underrette sagens parter om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Stk. 4. Natur- og Miljøklagenævnet kan fastsætte frister for førsteinstansens besvarelse af henvendelser fra nævnet.

Anbefalingernes retlige konsekvenser

Bestemmelsen er tænkt som et supplement til god forvaltningsskik, og bestemmelsen ændrer således ikke ved udgangspunktet om, at myndigheden bør træffe afgørelser så hurtigt, som det er muligt og forsvarligt.

Ministeren kan efter behov udnytte bestemmelsen til at fastsætte bindende eller vejledende maksimale sagsbehandlingstider for såvel Natur- og Miljøklagenævnets som førsteinstansens behandling af klagesager. Bestemmelsen kan udmøntes, når miljøministeren vurderer, at der er konkret grundlag for at fastsætte sådanne frister.

Bemyndigelsen i stk. 1 kan i forhold til førsteinstansen eksempelvis udnyttes til at fastsætte sagsbehandlingstider for førsteinstansen, hvis denne beslutter at genoptage sagen i anledning af klagen. Længden af fristerne bør fastsættes under hensyntagen til, at genoptagelse af sagen i princippet kan udløse, at sagen må starte forfra. Visse sager vil endvidere være omfattet af særlige procedurekrav til førsteinstansens videre sagsbehandling. Sagsbehandlingstiden skal også tage højde for disse krav. Eksempelvis gælder der særlige procedurekrav i forhold til sager, der skal gennemgå en VVM-procedure, eller hvor der skal gennemføres en habitatvurdering.

I forhold til førsteinstansen kan bestemmelsen i stk. 2 udnyttes til at sætte yderligere fokus på sagsbehandlingstiderne i sager, der hjemvises til fornyet behandling i kommunerne. For de involverede parter vil dette i mange tilfælde kunne opleves som om, at sagen starter forfra. Hjemvisningen vil således indebære, at udsigten til en afklaring af sagen trækker yderligere ud, hvorfor bestemmelsen i stk. 2 giver mulighed for at fastsætte maksimale sagsbehandlingstider for disse sager.

Længden af fristerne bør – også efter stk. 2 – fastsættes under hensyntagen til, at genoptagelse af sagen i princippet kan udløse, at sagen må starte forfra. Dog må der i hjemviste sager forventes et betydeligt mindre tidsforbrug i førsteinstansen, blandt andet fordi Natur- og Miljøklagenævnet giver grundig vejledning i, hvordan sagen skal behandles, jf. anbefalingen i afsnit 4.1.3. Som under stk. 1 vil sagsbehandlingstiden også her skulle tage højde for procedurekrav, jf. ovenfor.

Miljøministeren kan med hjemmel i stk. 3 fastsætte regler om, at myndigheden i tilfælde, hvor en frist ikke kan overholdes, skal underrette sagens parter om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. Ud over at tilgodese hensynet til at holde parterne underrettet om status i klagesagen, vil sådanne regler tillige medvirke til, at myndighedens fokus på at overholde fristerne skærpes. Bemyndigelsen kan udnyttes, uanset om ministeren vælger at gøre de maksimale sagsbehandlingstider vejledende eller bindende.

Bestemmelsen i stk. 4 - i forhold til besvarelse af henvendelser fra Natur- og Miljøklagenævnet – indebærer, at nævnet kan fastsætte frister for førsteinstansens svar. Det har ingen retsvirkning for klagesagen, at der ikke svares inden for fristen, men førsteinstansen handler i strid med reglerne, hvis fristen sidder overhørig. Udgangspunktet for disse frister bør være 2-4 uger, afhængig af sagens karakter, hvilket også svarer til praksis i Natur- og Miljøklagenævnet i dag. Som omtalt i afsnit 4.2.3 anbefales det, at der stilles krav om, at førsteinstansen sammen med sagen indsender førsteinstansens vurdering af klagetemaerne. Dermed vil behovet for at gennemføre yderligere høring af førsteinstansen være begrænset, og fristen for en sådan eventuel høring kan være ganske kort – dvs. i simple sager helt ned til 1-2 uger.

Anbefalingernes administrative konsekvenser

Hvis der vedtages maksimale sagsbehandlingstider for førsteinstansens sagsbehandling i forbindelse med eksempelvis genoptagelse og hjemvisning, forpligter dette førsteinstansen til at prioritere disse sager med henblik på at overholde tidsfristerne. Anbefalingen begrænser således i et vist omfang førsteinstansernes muligheder for at prioritere i sagerne. På den anden side sikrer maksimale sagsbehandlingstider, at de berørte myndigheder (både førsteinstansen og Natur- og Miljøklagenævnet) holder øget fokus på at skabe en effektiv klagesagsbehandling.

Det vil efter ekspertudvalgets opfattelse være centralt for effekten af anbefalingen, at de konkrete tidsfrister fastsættes med udgangspunkt i en grundig analyse af de gældende sagsbehandlingstider, og at fristerne tager højde for forskellighederne i de enkelte sagsområder, gældende procedurekrav, behov for politisk udvalgsbehandling i førsteinstanser etc.

Anbefalingernes økonomiske konsekvenser

For førsteinstanserne vil maksimale sagsbehandlingstider indebære, at der skal sikres en løbende parathed til at ekspedere klagesager indenfor fristerne. Som nævnt vil anbefalingen i et vist omfang begrænse førsteinstansens mulighed for at prioritere mellem sagerne. Der er dog ikke tale om en ny opgave for førsteinstanserne, og fristerne vil som nævnt blive fastsat under hensyntagen til viden om eksisterende vejledende sagsbehandlingstider.

Anbefalingernes konsekvenser for borgere og virksomheder

Fastsættes der sagsbehandlingstider, kan dette have en vis positiv effekt på sagsbehandlingstiderne i førsteinstansen og nævnet under forudsætning af, at sagsbehandlingstiderne udtrykker realistiske mål, der med en vis sandsynlighed kan overholdes.

Ydermere kan miljøministeren fastsætte regler om, at myndigheden – i tilfælde, hvor en frist ikke kan overholdes – skal underrette sagens parter om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Anbefalingernes effekt på Natur- og Miljøklagenævnet

Bemyndigelsen har ingen effekt i sig selv. Fastsættes der sagsbehandlingstider, kan dette have en vis positiv effekt på sagsbehandlingstiderne i nævnet under forudsætning af, at sagsbehandlingstiderne er udtryk for realistiske mål, der med en vis sandsynlighed kan overholdes.

Sammenhæng med andre anbefalinger

Anbefalingerne hænger til en vis grad sammen med anbefalingen om at etablere en digital klageportal, idet administrationen af fristerne, rykkerskrivelse m.v. vil kunne automatiseres. En samlet klageportal vil kunne lette førsteinstansernes og nævnets arbejde og tidsforbrug ved at skabe større ensartethed i klagerne via vejledninger, klageformularer m.v.

Anbefalingen hænger blandt andet sammen med anbefalingen omtalt i afsnit 4.2.3, hvorefter førsteinstansen som udgangspunkt skal indsende klagesagen til Natur- og Miljøklagenævnet inden for tre uger efter modtagelsen af klagen, hvis førsteinstansen fastholder afgørelsen.

4.4 Anbefaling om en digital klageportal og interaktive vejledninger

Ekspertudvalget har i sin kortlægning af det eksisterende klagesystem blandt andet undersøgt sagsgangene i klagesystemet. Ekspertudvalget har ønsket at vurdere mulighederne for at skabe en mere ensartet behandling af klagesagerne ved at etablere en mere standardiseret håndtering af

klagesagerne. Ekspertudvalget har således vurderet, at der er behov for at fjerne ubegrundede forskelligheder i klagesagsbehandlingen, bl.a. ved at anbefale, at alle klagesager fremover skal indsendes til førsteinstansen med henblik på, at førsteinstansen skal genoverveje sagen, jf. afsnit 4.2.3.

Med det nye samlede Natur- og Miljøklagenævn er der pr. 1. januar 2011 etableret et samlet administrativt klageorgan på natur- og miljøområdet. Dermed er der etableret en god organisatorisk ramme, som skaber mulighed for at optimere og ensarte klagesagsbehandlingen i Natur- og Miljøklagenævnet. Det er ekspertudvalgets opfattelse, at beslutningen om at etablere en central screeningsfunktion for derigennem hurtigt og effektivt at fordele sagerne i nogle fast definerede sagsbehandlingsspor er helt rigtig, og det er ekspertudvalgets forventning, at denne systematiske tilgang til prioriteringen af sagerne vil have markant effekt på nævnets produktion, jf. afsnit 2.1.2.

Det er således ekspertudvalgets vurdering, at man er nået langt i forhold til at skabe effektive sagsgange i nævnet. Det er imidlertid ekspertudvalgets opfattelse, at man bør undersøge potentialet i en endnu højere grad af digitalisering, således at en række processer automatiseres, og således at der skabes mulighed for en højere grad af digital kommunikation med sagens parter. Det er ekspertudvalgets vurdering, at der dermed kan opnås besparelser og administrative lettelser i klagesystemet.

Ekspertudvalget anbefaler, at man – når nævnet i løbet af 2011 har høstet de første erfaringer med nævnets nye sagsgange – sætter et arbejde i gang med henblik på udnyttelse af muligheder for yderligere forbedringer i den digitale understøttelse af sagsbehandlingen i nævnet, herunder også med en interaktiv digital vejledning i udformningen af en klage.

Kortlægningen af sagsgangene i Natur- og Miljøklagenævnet viser, at klagesagerne gennemgår standardiserede processer, særligt i de indledende og afsluttende dele af sagsbehandlingen. Disse processer vil efter ekspertudvalgets opfattelse i høj grad egne sig til en digitaliseringsøvelse, som sikrer, at ensartede processkridt håndteres ens.

Ekspertudvalget anbefaler således, at der med udgangspunkt i en nærmere analyse af digitaliseringspotentialet iværksættes et digitaliseringsinitiativ med henblik på at understøtte og yderligere ensarte Natur- og Miljøklagenævnets sagsbehandling. Digitaliseringsinitiativet skal munde ud i etablering af en klageportal, som danner en samlet digital ramme for sagsbehandlingen i nævnet.

Anbefalingen indebærer således en samlet digital modernisering af Natur- og Miljøklagenævnets virksomhed, som efter ekspertudvalgets opfattelse er nødvendig for fremadrettet at kunne sikre og opretholde en effektiv klagesagsbehandling. Ekspertudvalget er opmærksomt på, at anbefalingen indebærer etablerings- og driftsomkostninger i opstartsfasen, som først efter en årrække vil stå mål med effekten. Det er en væsentlig forudsætning for anbefalingen, at det sikres, at etableringen indføres gradvis, således at den ikke har negativ virkning på nævnets produktivitet i opstartsfasen.

1. Samlet indgang og vejledning for klager på natur- og miljøområdet – via links fra bl.a. kommunernes hjemmesider og afgørelser m.v.

Der tilvejebringes hjemmel til, at alle klager skal indsendes via klageportalen, som indrettes således, at man som klager bliver præsenteret for udførlig, interaktiv vejledning i, hvordan man klager, samtidig med at man gennem formularer, skabeloner m.v. bliver opfordret til at komme med nødvendige informationer til brug for sagens behandling. Dermed skabes større ensartethed i klagerne, hvorved behovet for at indhente yderligere sagsoplysninger fra klageren bliver mindre.

2. Elektronisk betaling af klagegebyr

Der etableres en e-løsning til betaling af klagesagsgebyret, som sikrer, at gebyret kan betales hurtigt og effektivt og ikke behøver afvente udarbejdelse af ”gammeldags” girokort m.v. For således at undgå, at sagen står stille, mens gebyret opkræves, etableres et system, hvor klagerne forpligtes til at indtaste deres betalingsoplysninger samtidig med klagen. Systemet sikrer derefter, at gebyret opkræves automatisk, når førsteinstansen sender sagen til Natur- og Miljøklagenævnet. Dermed afkortes sagsbehandlingstiden på alle sager med 2-3 uger.

3. Automatisk ekspedition og kvittering

Ved modtagelsen af en klage videresendes denne automatisk til den pågældende førsteinstans, samtidig med, at der kvitteres for modtagelsen af sagen. Systemet indrettes samtidig sådan, at der skabes mulighed for udsendelse af rykkere.

4. Løbende offentliggørelse af aktuelle sagsbehandlingstider

Klageportalen designes således, at der løbende – via træk på nævnets journalsystem – kan offentliggøres de aktuelle sagsbehandlingstider på hovedsagsområderne.

5. Lovhjemmel til digital kommunikation

Et krav om, at borgere og virksomheder skal bruge digital kommunikation, jf. pkt. 1, kræver lovhjemmel. En sådan lovhjemmel bør udformes som en hjemmel til ministeren til at fastsætte regler om digital kommunikation, således at der kan udarbejdes de fornødne regler i takt med teknologiudviklingen – og i overensstemmelse med Århus-konventionen.

6. Track n’ trace

Der etableres et overvågningssystem, hvor det bliver muligt til enhver tid at følge status for den enkelte klagesag. Systemet kan anvendes både internt i nævnet som supplement til de eksisterende styringsværktøjer og eksternt ved at give parterne i en klagesag online adgang til at følge sagens gang gennem nævnet. Dette initiativ forudsætter et grundigt forarbejde for blandt andet at sikre god integration med nævnets eksisterende sagsstyringssystemer. Initiativet kræver således en lidt længere forberedelsesfase end de øvrige.

Enkelte delelementer af et samlet digitaliseringsinitiativ er iværksat eller vil kunne iværksættes umiddelbart og sidenhen indgå i en samlet klageportal. Ekspertudvalget anbefaler, at de to førstnævnte initiativer (om bl.a. styrket vejledningsindsats i forhold til klagerne og elektronisk betaling af klagegebyr) igangsættes hurtigst muligt.

I forhold til det første initiativ er der allerede etableret en elektronisk klageformular, der kan hentes på nævnets hjemmeside under ”Vejledning til borgere i forbindelse med klage til Natur- og Miljøklagenævnet”, der tillige angiver nævnets præferencer for elektronisk indgivelse af klager. Natur- og Miljøklagenævnet oplyser, at formularen i dag kun anvendes i begrænset omfang, hvorfor der bør arbejdes for at få anvendelsen almindelig udbredt.

Formålet med en bedre vejledning af klagerne er flersidigt. For det første er formålet at give klageren en grundig vejledning i, hvilke elementer en klage bør indeholde og forklare, hvilken proces sagen gennemgår, når klagen indsendes. Vejledningen kan med fordel bygges op med udgangspunkt i en interaktiv skabelon, således at vejledningen tilpasser sig det konkrete sagsområde, ”mens der tages”. Eksempelvis kan det i forhold til sagsområder, hvor prøvelsen er begrænset til retlige spørgsmål være relevant at vejlede om dette. Systemet kan endvidere vejlede om, hvem der er klageberettiget efter den pågældende lov.

Et andet væsentligt formål med denne styrkede vejledningsindsats er, at klagenævnet dermed på sigt må forventes at modtage klager i en mere ensartet form, hvilket må antages at lette dele af sagsbehandlingen.

Anbefalingens retlige konsekvenser

Anbefalingen om at iværksætte et digitaliseringsinitiativ har ikke i sig selv retlige konsekvenser. De enkelte delelementer har dog konsekvenser, som bør overvejes nærmere i det videre arbejde.

Etableringen af én samlet indgang til klagesystemet kan have som konsekvens, at nogle klagerere – i hvert fald i en overgangsperiode – vil opleve, at det bliver mere besværligt at indgive en klage, eftersom klageportalen vil lægge op til, at klagen indsendes via portalen med anvendelse af faste formularer med henblik på at understøtte en mere ensartet behandling af sagerne.

Århus-konventionen stiller krav om, at klageberettigede skal have adgang til at få efterprøvet visse afgørelser, handlinger eller undladelser på miljøområdet enten ved domstolene eller ved et uafhængigt organ. Heraf følger, at den administrative og digitale ramme for efterprøvelsen ikke må udgøre en barriere for adgangen til klage eller domstolsprøvelse. Ved vurderingen af, om den digitale ramme for klagesagsbehandlingen må antages at udgøre en barriere, vil den almindelige digitale udvikling i samfundet i øvrigt naturligvis spille en rolle. På sigt må det således antages, at digital kommunikation bliver den almindelige kommunikationsform mellem borgere, virksomheder og myndigheder.

I designet af den konkrete digitale løsning i forhold til vejledning af klagerne gennem digitale formularer bør løsningen indrettes således, at formularerne bliver et tilbud. Der skal fortsat eksistere en adgang til at klage på sædvanlig vis, indtil digital kommunikation bliver et generelt krav for hele den offentlige sektor.

Anbefalingens administrative konsekvenser

Konsekvenserne af at etablere en klageportal afhænger naturligvis af hvilke elementer der kommer til at indgå i portalen.

Etableringen af én samlet indgang til klagesystemet kan have som konsekvens, at nogle klagerere – i hvert fald i en overgangsperiode – vil opleve, at det bliver mere besværligt at indgive en klage. Generelt vurderes det dog på sigt at være en administrativ lettelse for klagerne, at der udformes

bedre, digitale vejledninger og formularer, ligesom track 'n trace systemet vil give let adgang til viden om sagens status.

Anbefalingens økonomiske konsekvenser

Det anslås, at anbefalingen medfører etableringsomkostninger på anslået 1-2 millioner, hvortil kommer driftsomkostninger, hvilket forventes på lang sigt at blive modsvaret af et besparelspotentiale i Natur- og Miljøklagenævnet. Effekten af løsningen vil først vise sig efter en vis indkørings- og tilpasningsperiode, og den fulde effekt af anbefalingen forudsætter endvidere en adfærdsændring hos klagerne, som potentielt kan tage flere år.

Anbefalingens effekt på Natur- og Miljøklagenævnet

Anbefalingens effekt på Natur- og Miljøklagenævnet afhænger af det videre udviklingsarbejde, men vil som udgangspunkt føre til mere effektive sagsgange i forhold til eksterne parter og have en positiv effekt på effektiviteten.

Samlet set forventes anbefalingen at have en synlig effekt på nævnets produktivitet stigende fra 1 % i 2012 til 5 % efter 2014. Samtidig forventes anbefalingen – særligt forslaget om digitale interaktive vejledninger – at have en positiv effekt på sagstilgangen i nævnet. Effekten vil først ses efter nogle år og er vanskelig at kvalificere nærmere, men ekspertudvalget forventer, at anbefalingen i 2014 kan medføre, at der kommer op til 5 % færre sager til behandling i nævnet,

Sammenhæng med andre anbefalinger

Anbefalingen har sammenhæng med forslaget om, at alle klagesager starter i førsteinstansen, idet klageportalen ikke ændrer ved dette, men blot sikrer, at klageren oplever én indgang til klagesagsbehandlingen.

Anbefalingen har endvidere sammenhæng med forslaget om at hæve og pristalsregulere gebyret, idet klageportalen vil sikre, at gebyret opkræves automatisk ved sagens start, og at gebyret løbende reguleres.

4.5 Effekten på Natur- og Miljøklagenævnets sagsbehandling

Ovenfor er beskrevet de kortsigtede anbefalinger, samt ekspertudvalgets vurdering af konsekvenserne af de enkelte anbefalinger.

Som bilag 8 er der udarbejdet en skematisk oversigt over de kortsigtede anbefalingers forventede effekt på tilgangen af sager til Natur- og Miljøklagenævnets sagsbehandling samt effekten på nævnets produktivitet. Ekspertudvalget vurderer, at der med implementering af samtlige anbefalinger i løbet af en kortere årrække vil kunne opnås en betydelig positiv effekt på nævnets produktivitet. Anbefalingerne har endvidere en vis begrænsende effekt på antallet af nye sager.

Hovedparten af ekspertudvalgets anbefalinger forudsætter, at der vedtages lovbestemmelser som omtalt i de foregående afsnit. Anbefalingerne vil således først få effekt fra ikrafttrædelsestidspunktet af disse nye regler. I nedenstående prognose er det forudsat, at reglerne træder i kraft medio 2012. Et enkelt initiativ – vedrørende specialenheden til håndtering af klagesager på husdyrområdet - vil formentlig kunne gennemføres uden lovændring. Effekten af dette initiativ vil bestå i, at 600 – 700 klagesager efter husdyrgodkendelsesloven behandles i denne midlertidige enhed. Effekten heraf vil således blive, at sagsbeholdningerne reduceres tilsvarende, jf. nærmere nedenfor i boks 4.5d.

Boks 4.5a Ekspertudvalgets vurdering af den samlede effekt på tilgangen af sager til nævnet

	Effekt på tilgangen af sager til nævnet i antal og (%) - i forhold til 2010			
	2011	2012	2013	2014
Fokuseret klagesagsbehandling*	0	0	0	0
Øvrige anbefalinger	0	0	25-175 (1-7 %)	50-375 (2-15 %)
Total effekt på tilgangen af sager til nævnet	0	0	25-175 (1-7 %)	50-375 (2-15 %)

* Effekten af anbefalingen om at afvise sager uden væsentlig betydning er omtalt nedenfor under opgørelsen af effekten på nævnets produktivitet, idet afviste sager fortsat undergår en vis – mindre sagsbehandling. Sagerne regnes derfor fortsat med i sagstilgangen.

Boks 4.5b Ekspertudvalgets vurdering af den samlede effekt på Natur- og Miljøklagenævnets produktivitet

	Effekt på Natur- og Miljøklagenævnets produktivitet (i % i forhold til 2010-niveau)			
	2011	2012	2013	2014
Fokuseret klagesagsbehandling	0	0-2,5 %	4-7 %	4-7 %
- herunder afvisning af sager uden væsentlig betydning	0	0-0,5 %	1-2 %	1-2 %
- herunder mulighed for at begrænse prøvelsen til klagetemaerne	0	0-2 %	3-5 %	3-5 %
Øvrige anbefalinger	0	0-1 %	1-2 %	2-4 %
Total effekt på nævnets produktivitet	0	0-3,5 %	5-9 %	6-11 %

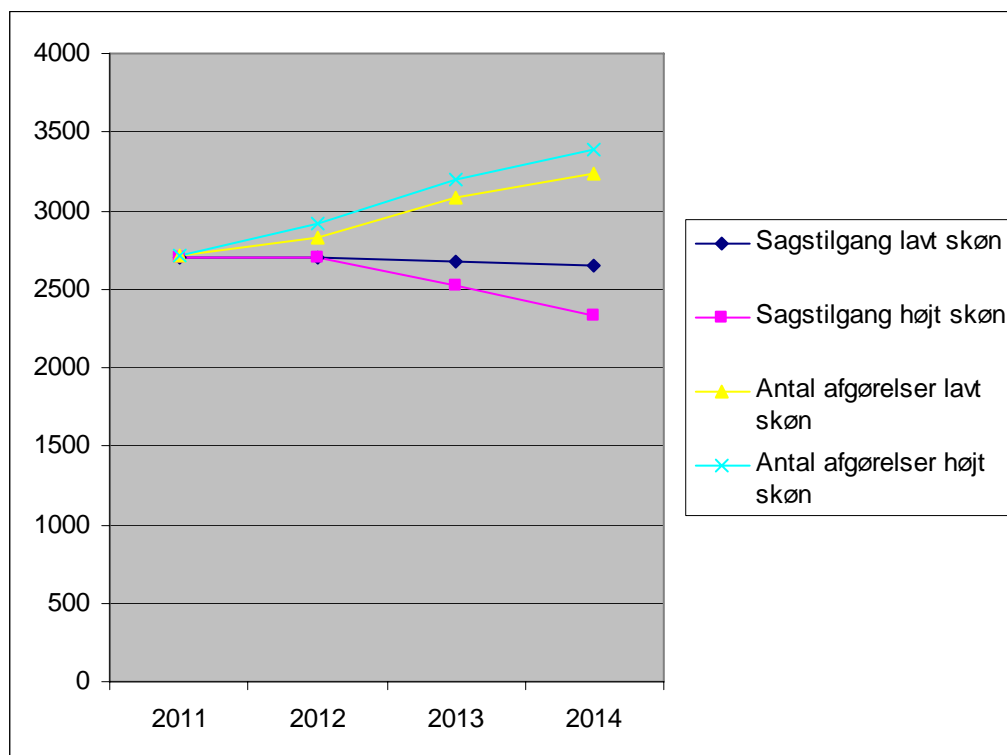
Med udgangspunkt i de nævnte forventninger til effekten på tilgangen af nye sager til nævnet og effekten på nævnets produktivitet kan der opstilles en prognose for udvikling i Natur- og Miljøklagenævnets sagsomsætning og sagsbeholdning for årene 2011-2014. Som det fremgår af boks 4.5a og 4.5b er den skønnede effekt af ekspertudvalgets anbefalinger forbundet med en vis usikkerhed. I nedenstående prognose er der derfor taget udgangspunkt i to forskellige skøn: et lavt skøn og et højt skøn. For 2013 vil det lave skøn således fx forudsætte, at der kommer 25 færre klagesager og, at nævnets produktivitet stiger med 5 %. Det høje skøn vil – ligeledes for 2013 – forudsætte, at der i 2013 kommer 175 færre sager og, at nævnets produktivitet stiger med 9 %.

Prognosen tager, jf. afsnit 2.2.2.1, endvidere udgangspunkt i, at Natur- og Miljøklagenævnets produktivitet må antages at stige i de kommende år på baggrund af de allerede gennemførte effektiviseringstiltag. Der er således taget udgangspunkt i, at der – uden implementering af ekspertudvalgets anbefalinger – ville kunne opnås en produktivitetsstigning på 4 % pr. år frem mod 2014.

Prognosen tager endelig udgangspunkt i en forudsætning om, at der vil være en stabil tilgang af nye sager, jf. også forudsætningerne for prognosen i afsnit 2.2.2.1 ovenfor. Prognosen omfatter ikke klagesager efter nye sagsområder, som fx miljømålsloven.

Boks 4.5c Prognose for udviklingen i tilgangen af nye sager og antal afgørelser under forudsætning af, at samtlige anbefalinger implementeres

	2011	2012	2013	2014
Sagstilgang uden implementering af ekspertudvalgets anbefalinger	2700	2700	2700	2700
Sagstilgang lavt skøn	2700	2700	2675	2650
Sagstilgang højt skøn	2700	2700	2525	2325
Antal afgørelser uden implementering af ekspertudvalgets anbefalinger	2714	2823	2936	3053
Antal afgørelser lavt skøn	2714	2823	3083	3236
Antal afgørelser højt skøn	2714	2922	3200	3389

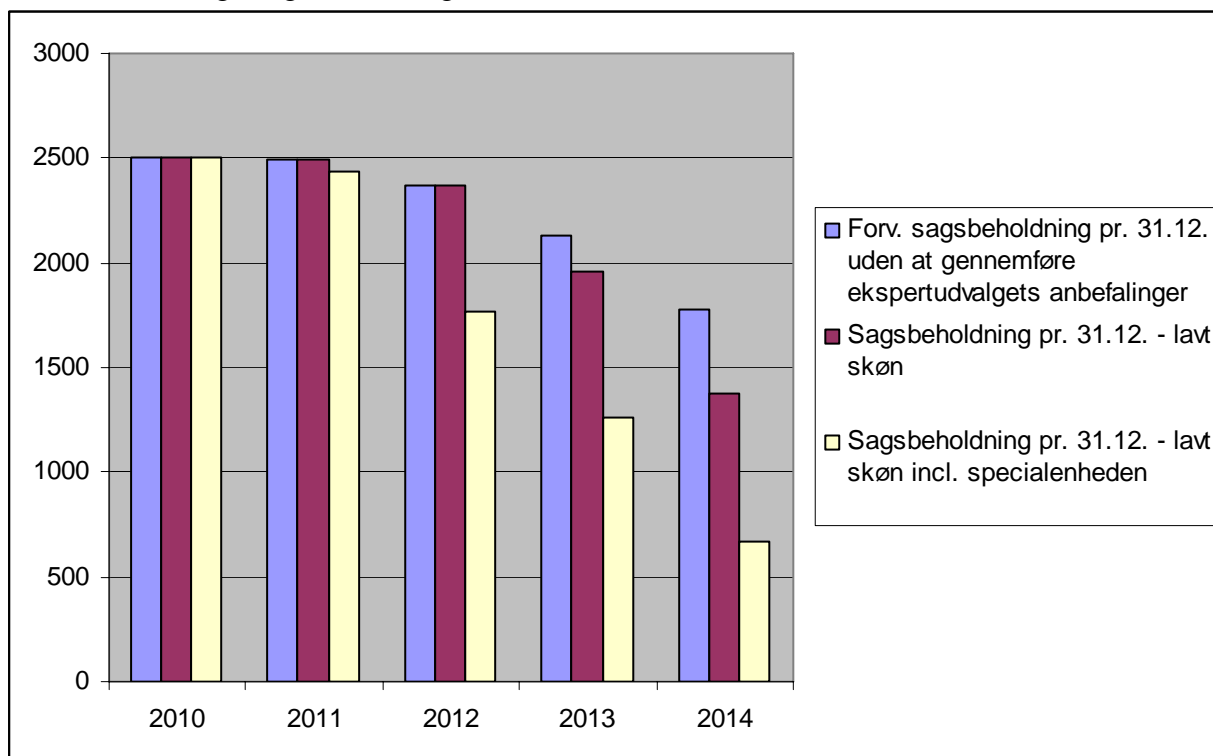


Prognosen viser ikke overraskende, at anbefalingerne først viser stor effekt i 2013, for derefter yderligere at stige i 2014. I alle årene afgøres der flere sager end der kommer ind, og i 2013 og 2014 er forskellen mellem tilgang og afgørelser så stor, at sagsbeholdningen nedbringes betydeligt, jf. nedenfor.

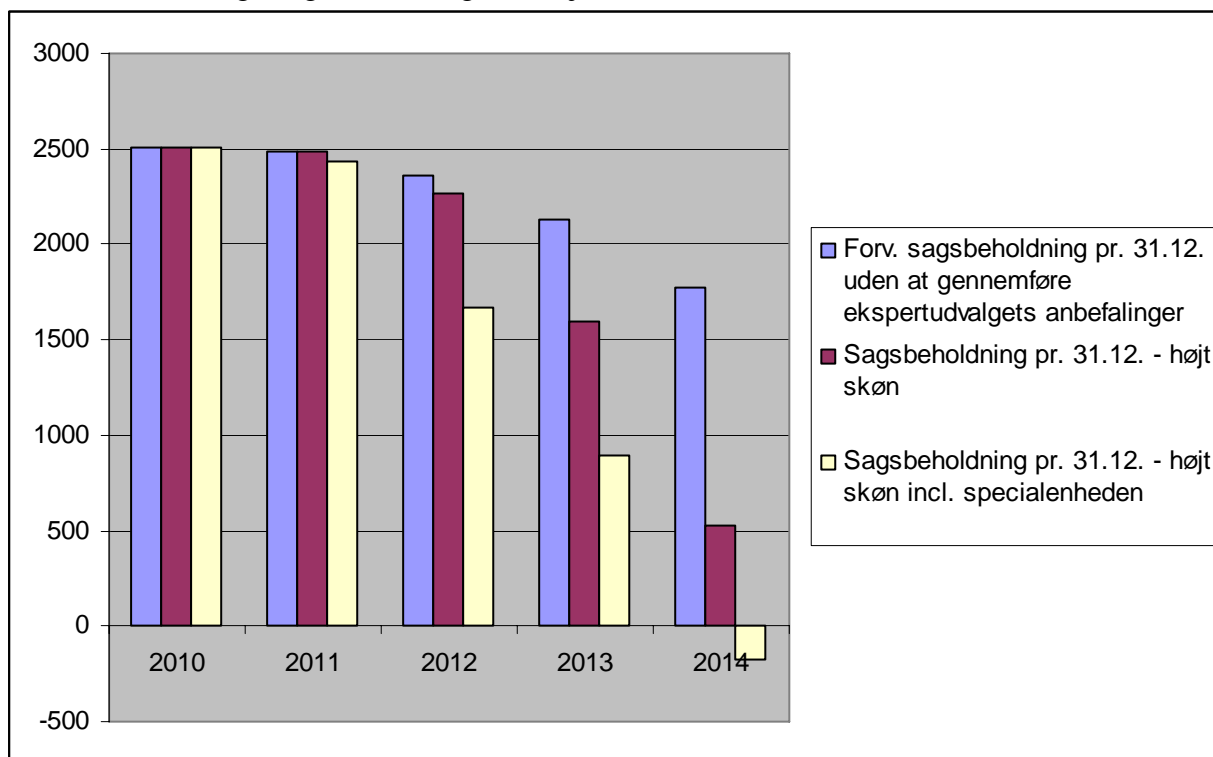
Boks 4.5d Forventet effekt af specialenheden vedrørende klagesager på husdyrområdet

	2010	2011	2012	2013	2014
Forventet sagsbeholdning pr. 31.12. uden at gennemføre ekspertudvalgets anbefalinger	2503	2489	2366	2130	1776
Sagsbeholdning pr. 31.12. – lavt skøn	2503	2489	2366	1958	1372
Sagsbeholdning pr. 31.12. – højt skøn	2503	2489	2267	1592	528
Forventet antal sager, der kan afgøres af specialenheden vedrørende husdyrgodkendelsessager		50	550	100	0
Sagsbeholdning pr. 31.12. – lavt skøn incl. specialenhed	2503	2439	1766	1258	672
Sagsbeholdning pr. 31.12. – højt skøn incl. specialenhed	2503	2439	1667	892	-172

Forventet udvikling i sagsbeholdningen – lavt skøn



Forventet udvikling i sagsbeholdningen – højt skøn:



Som det fremgår af prognosen vil specialenheden have betydelig effekt på sagsbeholdningen, særligt i 2012, hvor enheden forventes at afgøre mere end 500 klagesager. Nævnets samlede sagsbeholdning vil således allerede med udgangen af 2012 kunne nedbringes til et acceptabelt niveau på under 1800 sager.

I 2013 og frem vil sagsbeholdningen, jf. figurene ovenfor, kunne nedbringes yderligere, men dette må antages at blive omsat i en generel kortere sagsbehandlingstid. Dermed er det ekspertudvalgets vurdering, at Natur- og Miljøklagenævnet allerede i løbet af 2012 får gode forudsætninger for at overholde de sagsbehandlingstider, som er forudsat i nævnets resultatkontrakt, samtidig med, at nævnet vil have mulighed for at afvikle hovedparten af de ældste sager i sagsbeholdningen.

5 Reformskitse

Ekspertudvalget har - som beskrevet i de tidligere afsnit - kortlagt status og rammer for det gældende klagesystem på natur- og miljøområdet og har på baggrund af den udarbejdede kortlægning anbefalet en række konkrete initiativer, som samlet set vil indebære en betydelig effektivisering og modernisering af det nuværende klagesystem.

De anbefalede initiativer har som fælles kendetegn, at de har effekt på kort og/eller mellemlang sigt, og at de respekterer de eksisterende grundlæggende strukturer.

I det følgende afsnit redegøres der for ekspertudvalgets mere langsigtede overvejelser om udviklingen af klagestrukturen på natur- og miljøområdet.

5.1 Reformens baggrund og grundprincipper

Natur- og miljøområdet er karakteriseret ved udpræget brug af rammelovgivning, brede skønsmæssige bestemmelser og en lovgivning, der i meget vidt omfang er implementering af EU-

retsakter. Udover at indeholde en retlig kompleksitet er sagerne på natur- og miljøområdet ofte fagligt komplekse, og sagsbehandlingen vil derfor også kræve naturvidenskabelig og teknisk viden. Mange afgørelser har grænseoverskridende betydning - i forhold til kommunegrænser og for nogle afgørelser også i forhold til landegrænser.

Natur- og miljøområdet er herudover karakteriseret ved, at en sag ofte har flere interessenter end myndigheden og adressaten. Ofte vil naboerne have en interesse i sagen, og fordi naturen og miljøet har en værdi i sig selv, er foreninger og organisationer tillagt klagebeføjelse. Miljøreguleringen har endvidere stor betydning for mange erhverv, hvilket også afspejler sig i, at visse brancheorganisationer kan klage over konkrete afgørelser af betydning for erhvervet inden for en række af miljølovene. Endelig er mange afgørelser og planer på natur- og miljøområdet af interesse for en bredere kreds af borgere, der efter omstændighederne inddrages i beslutningsprocessen og indrømmes klageret.

De senere års stadig stigende krav til en bevarelse og genopretning af natur og miljø kombineret med et ønske om økonomisk vækst gør, at implementeringen og administrationen af natur- og miljølovgivningen ofte balancerer i et krydsfelt mellem miljøinteresser og erhvervsinteresser.

Selvom denne afvejning som regel kan ske på et veldefineret lovgrundlag, vil der også ofte skulle ske en miljøfaglig analyse til brug for beslutningsgrundlaget. Det er således væsentligt, at administrationen af lovgivningen er tilstrækkelig specialiseret, og at den enkelte myndighed har en volumen, der gør det muligt at skabe et fagligt miljø.

Natur- og Miljøklagenævn leverer en specialiseret og uafhængig efterprøvelse af afgørelser på natur- og miljøområdet, og en klageadgang til nævnet er derfor egnet til at leve op til kravene i Århus-konventionen. En reform af klagestrukturen bør derfor opretholde Natur- og Miljøklagenævnet som en uafhængig, specialiseret administrativ klageinstans. Nævnets sammensætning i den sagkyndige og læge form bør dog genovervejes grundigt navnlig med henblik på stillingtagen til, hvilken funktion de sagkyndige henholdsvis de læge medlemmer har eller skal have i nævnet, herunder om der overhovedet er behov for sagkyndige og læge medlemmer.

Ekspertudvalgets kortlægning af sagsomsætningen i Natur- og Miljøklagenævnet har vist en stigning i sagstilgangen år for år. Hvis udviklingen fortsætter som hidtil, vil der derfor blive truffet et stadigt stigende antal afgørelser, der kan påklages til nævnet; en tendens, der må formodes at blive forstærket af, at natur- og miljøområdet til stadighed bliver mere gennemreguleret bl.a. som følge af EU-regulering.

Det må endvidere forventes, at den nuværende økonomiske stagnation afløses af en periode med økonomisk vækst og et ønske fra virksomhederne om at kunne igangsætte investeringer hurtigt, når mulighederne viser sig. Dette må forventes at føre til et øget pres på klagesystemet for at levere hurtige afgørelser, hvilket under de givne forudsætninger er vanskeligt for nævnet at levere.

Denne situation har flere økonomiske konsekvenser. Lange sagsbehandlingstider i klagesystemet kan føre til, at de økonomiske dispositioner, som sagen vedrører, må afvente klagebehandlingen, hvilket kan føre til direkte økonomiske tab samt tab af produktivitet og konkurrencekraft. En langvarig klageproces kan derfor i sig selv have en indvirkning på Danmarks globale konkurrencekraft.

Det er ekspertudvalgets vurdering, at der bør ofres flere kræfter på at få sagerne afgjort korrekt fra starten hos førsteinstansen for at undgå den dobbeltbehandling af en sag, der ligger i en klagesagsbehandling – både fordi det vil føre til kortere sagsbehandlingstider, og fordi det erfaringsmæssigt er billigere at undgå klager end at behandle den samme sag i flere led, efter at sagen har udviklet sig til at være en konflikt.

En reform af klagestrukturen på natur- og miljøområdet bør derfor også føre til et kvalitetsløft i førsteinstansens afgørelser. Dette forudsætter, at der skabes større klarhed i lovgivningen, og at førsteinstansen har de fornødne forudsætninger for at kunne træffe gode og korrekte afgørelser. Det kan overvejes, om der samtidig bør nedsættes et natur- og miljøfagligt ekspertpanel, der kan bistå især førsteinstansen, men også efter behov Natur- og Miljøklagenævnet, miljøministeren og evt. andre myndigheder, hvor det måtte være relevant, med faglige vurderinger.

5.2 Reformens hovedelementer

Ekspertudvalget foreslår, at der parallelt med de mere kortsigtede anbefalinger, som omtalt i afsnit 4, igangsættes følgende langsigtede initiativer for at sikre et robust og effektivt klagesystem på natur- og miljøområdet, hvor tilgangen af klagesager i Natur- og Miljøklagenævnet bremses, og hvor ingen skal vente i årevis på en afgørelse.

5.2.1 Lovreform

En række af de sagsområder, der volder særlige problemer i klagenævnet i form af høj klagefrekvens og lange sagsbehandlingstider, er kendetegnet ved en særdeles kompleks lovgivning. Det gælder ikke mindst på husdyrområdet, men også fx den lovgivning, der regulerer dambrugserhvervet. Ekspertudvalget vurderer, at der er behov for et særligt eftersyn af sådanne regelsæt med henblik på forenkling og præcisering af lovgivningen. Et initiativ som nedsættelse af Husdyrreguleringsudvalget, der har til formål at foreslå forenklinger og forbedringer af husdyrgodkendelsesloven, kunne efter ekspertudvalgets vurdering med fordel udbredes til andre komplekse lovområder.

Ekspertudvalget vurderer samtidig, at der er behov for generelt at se på Miljøministeriets lovgivning. Det er udvalgets vurdering, at der ved en samlet og gennemgribende lovreform af miljølovgivningen vil kunne sikres en klarere og mere gennemskuelig lovgivning med færre love, færre afgørelsestyper m.v. og en mere klar gennemførelse af EU-lovgivningen. Det er ekspertudvalgets vurdering, at en sådan lovreform vil medvirke til at sikre bedre afgørelser i førsteinstansen og dermed føre til færre klagesager. På denne baggrund anbefaler ekspertudvalget, at Miljøministeriet igangsætter en lovreform. Som en del af et lovreformarbejde vil det være nærliggende at undergive lovenes klagebestemmelser et særligt eftersyn, fx med henblik på mere ensartede kriterier for klageberettigelse og evt. afskæring af klage under hensyntagen til Århus-konventionen og EU-retten. Desuden vil lovreformen kunne understøtte en øget brug af objektiv og digital sagsbehandling, bl.a. ved - i den udstrækning Århus-konventionen og EU-retten giver mulighed herfor – at lade kommunerne offentliggøre afgørelser på kommunens hjemmeside, hvor der efter gældende ret gælder et krav om offentliggørelse i lokale dagblade og aviser.

Boks 5.2.1 Ekspertudvalgets anbefaling om en lovreform

Der gennemføres en analyse af natur- og miljølovgivningen. Analysen skal danne grundlag for en reform, der

- Fjerner overflødige regler i form af dobbeltregulering m.v. og sammentænker eksisterende regelsæt, herunder tilladelseskrav m.v.
- Sikrer en enkel og gennemskuelig gennemførelse af EU-lovgivningen
- Tilstræber klare og mere ensartede klagebestemmelser
- Indfrier potentialet for objektiv og digital sagsbehandling herunder for en øget brug af borgerrettede digitale løsninger

5.2.2 Evaluering af opgavefordelingen på natur- og miljøområdet

Strukturreformen fra 2007 byggede i vidt omfang på, at de nye og større kommuner ville have en størrelse, så de selvstændigt kunne opbygge en tilstrækkelig faglig ekspertise til at varetage alle opgaverne på natur- og miljøområdet. Tilsvarende var der et ønske om, at de vurderinger, der skulle foretages, i vidt omfang kunne henlægges til en administration, der var styret af en demokratisk valgt kommunalbestyrelse, og at kommunen skulle være den samlende indgang til det offentlige for borgere og virksomheder.

Det er imidlertid ekspertudvalgets vurdering, at udviklingen på natur- og miljøområdet har vist, at behovet for faglig ekspertise er vokset i takt med, at miljøkravene er vokset og er blevet mere komplekse. Samtidig har det skøn, der skal foretages ved afgørelsen af konkrete sager, skiftet karakter fra at være en politisk vurdering til i højere grad at være baseret på faglige iagttagelser og vurderinger, som det politisk er meget vanskeligt at øve indflydelse på.

Udviklingen på området, hvor miljøkravene til stadighed stiger og bliver mere komplekse afføder et voksende behov for faglig ekspertise. Det er ekspertudvalgets vurdering, at der i fremtiden vil opstå mangel på personer med natur- og miljøfaglige kompetencer, og at konkurrencen mellem det offentlige og det private om de dygtigste fagpersoner vil spidse til.

Ekspertudvalget har på denne baggrund vurderet, at der er behov for en gennemgang af kompetencefordelingen i Miljøministeriets lovgivning. Sigtet er at myndighederne har de tilstrækkelige kompetencer til at træffe korrekte afgørelser. Dette forudsætter effektive faglige miljøer, hvilket også har betydning for det offentliges muligheder for at kunne tiltrække og fastholde medarbejdere med de rette natur- og miljøfaglige kompetencer. Evalueringen bør omfatte alle hovedsagsområder på natur- og miljøområdet.

Boks 5.2.2 Ekspertudvalgets anbefaling om en evaluering af opgavefordelingen

Der gennemføres en evaluering af den opgavefordeling mellem stat, regioner og kommuner, der skete på natur- og miljøområdet i forbindelse med strukturreformen i 2007. Evalueringen kan danne grundlag for en opgavefordeling, der især sikrer, at

- Myndigheden har den tilstrækkelige natur- og miljøfaglige ekspertise
- Beslutninger, der indebærer et reelt lokalpolitisk skøn placeres i kommunerne
- Opgaver, der i øvrigt tilsiger en lokal forankring, fx ved at forudsætte lokalkendskab eller lokalt tilsyn, placeres i kommunerne

5.2.3 Ekspertpanel

En af de grundlæggende udfordringer for myndighederne på natur- og miljøområdet er kravet om foretagelse af tilstrækkeligt gode natur- og miljøfaglige vurderinger, fx habitatvurderinger og i fremtiden vurderinger vedrørende overensstemmelse med miljømål fastsat for vandforekomsterne. Uenighed i den faglige vurdering – såvel principperne for udøvelsen af vurderingen som udfaldet af vurderingen – er ofte et klagetema, og ofte et klagetema, der fører til ændring eller ophævelse af den påklagede afgørelse.

For at højne kvaliteten af førsteinstansens afgørelser anbefaler ekspertudvalget, at det overvejes at etablere et ekspertpanel, der kan bistå især kommunerne, men også efter behov miljøministeren og Natur- og Miljøklagenævnet eller andre myndigheder, hvor det måtte være relevant, med natur- og miljøfaglige vurderinger. Et sådant ekspertpanel vil kunne rådgive i særlige natur- og miljøfaglige spørgsmål af relevans for sagsbehandlingen, fx vedrørende en mulig påvirkning af beskyttede arter og naturtyper eller miljømål i øvrigt. Et sådant organ skal være baseret på en høj natur- og miljøfaglig indsigt og integritet samt den fornødne juridiske indsigt med henblik på at sikre en gensidig forståelsesramme. Det er hensigten, at panelet kommer med konkrete anvisninger vedrørende specifikke natur- og miljøfaglige spørgsmål, men ikke vedrørende lovfortolkning, idet denne opgave løses af Miljøministeriet og styrelserne under ministeriet. Ekspertpanelet bør heller ikke foregribe Natur- og Miljøklagenævnets vurdering af de retlige rammer for natur- og miljøfaglige spørgsmål. Panelets vurderinger bør ikke være bindende.

Panelet kan etableres som et uafhængigt organ under miljøministeren. Der kan overvejes forskellige konstruktioner, herunder vedrørende tilknytning af eksterne eksperter og sekretariatsbetjening af panelet.

Sigtet er at forbedre kvaliteten af afgørelserne i førsteinstansen gennem panelets bidrag til administrationen. Dette vil kunne højne tilliden til førsteinstansens afgørelser og få de klageberettigede til at klage mindre. Med færre klager vil klagesagsbehandlingen i Natur- og Miljøklagenævnet kunne ske langt hurtigere end i dag. Det vurderes, at Natur- og Miljøklagenævnet i vidt omfang kan lægge panelets faglige vurderinger til grund. Natur- og Miljøklagenævnets efterprøvelse vil således som hovedregel ikke inkludere selve de natur- og miljøfaglige vurderinger, men derimod, om de retlige rammer for vurderingerne er overholdt, fx om der er taget tilstrækkeligt hensyn til videnskabelig usikkerhed.

Boks 5.2.3 Ekspertudvalgets anbefaling om et ekspertpanel

Det overvejes at etablere et ekspertpanel som et uafhængigt organ under miljøministeren, der skal bistå førsteinstansen og miljøministeren i forvaltningen af natur- og miljølovgivningen og Natur- og Miljøklagenævnet med natur- og miljøfaglige vurderinger.

5.2.4 Eventuel etablering af et natur- og miljøråd

Som et supplement til ovenstående foreslår formanden - der har erfaringer fra skatteområdet - at det overvejes, om en natur- og miljøfaglig ekspertise i et ekspertpanel er tilstrækkeligt til at sikre legitimiteten af de vurderinger, der ligger til grund for førsteinstansens afgørelser, eller om det bør suppleres af et bredt sammensat råd med medlemmer udpeget af Folketinget, repræsentanter for kommunerne, fra grønne organisationer og fra erhvervslivet. Rådet vil i miljø- og naturfaglige spørgsmål kunne trække på ekspertpanelets vurderinger.

Formanden for ekspertudvalget har således orienteret om erfaringerne fra Skatterådet, som er et sådant bredt sammensat råd under Skatteministeriet. Skatterådet bistår told- og skatteforvaltningen ved forvaltningen af lovgivning om skatter, afgifter og vurdering af fast ejendom. Afgørelser truffet af Skatterådet kan ikke ændres af skattemyndighederne, men kan påklages til Landsskatteretten. Skatterådet kan ikke selv tage sager op, de skal forelægges af SKAT. Imidlertid findes der i en række særlove situationer, hvor sager *skal* forelægges Skatterådet. Der er oftest tale om dispensations- eller bevillingssager. Rådets arbejde er koncentreret om nye og principielle problemer inden for skat, moms og afgifter. Det er således en vigtig opgave for Skatterådet at afklare fortolkningstvivil samt fastlægge, hvorledes lovgivningen skal administreres i praksis. Dette sker især gennem Skatterådets afgørelser af principielle spørgsmål i form af ”bindende svar”, som virksomheder og borgere ønsker en afklaring af, inden man foretager en erhvervsmæssig disposition. I en række tilfælde har Skatterådet vurderet, om loven følger et EU-direktiv, som især på afgiftsområdet, men efterhånden også på selskabsskatteområdet, er den oprindelige retskilde.

Det er den almindelige opfattelse, at Rådets virksomhed ved en hurtig afklaring af, hvorledes lovgivningen i praksis skal administreres, har medvirket til en betydelig styrkelse af restsikkerheden for virksomhederne - især i form af en hurtig afklaring af tvivlsspørgsmål, og at det har været en væsentlig årsag til et fald i antallet af klagesager på skatteområdet.

Rådets medlemmer har alle deres rod og daglige virke uden for SKAT. Sat på spidsen kan man sige, at rådet repræsenterer den folkelige og sunde fornuft over for SKAT's juridiske og faglige ekspertise. Rådets afgørelser bliver til i dette spændingsfelt, men med respekt for det grundige og faglige arbejde, som SKAT's indstillinger repræsenterer og med en sikring af, at afgørelserne træffes inden for lovens rammer.

Det må antages, at denne særlige beslutningsmodel medvirker til at give afgørelserne en folkelig legitimitet. Det er meget få af Skatterådets afgørelser, der påklages – omkring 4 % - og hovedparten af disse stadfæstes ved Landsskatteretten og domstolene.

Formanden for ekspertudvalget har på denne baggrund peget på, at etableringen af et bredt sammensat råd på natur- og miljøområdet på tilsvarende måde som på skatteområdet må antages at kunne medvirke til en hurtigere afklaring af, hvorledes lovgivningen skal administreres og dermed begrænse antallet af tilfælde, hvor afklaringen må afvente en afgørelse fra Natur- og Miljøklagenævnet eller domstolene. Det vil dog kræve en nærmere analyse af, hvorledes det kan gennemføres på miljøområdet, hvor lovgivningen i høj grad afhænger af konkrete naturfaglige vurderinger.

Et sådant råd vil udover at fastlægge principper for udmøntningen af især ny lovgivning kunne varetage de vigtige funktioner med løbende overvågning af effekten af love og regler og administrationen heraf med henblik på afgivelse af anbefalinger til miljøministeren og Folketinget. Det er vigtigt, at et natur- og miljøråd ikke kommer til at virke som et forsinkende element for sagsbehandlingen, men som en styrkelse af forvaltningen og legitimiteten i de afgørelser der træffes, bl.a. ved at interesseorganisationerne får bedre kendskab til administrationsgrundlaget og dermed bedre mulighed for at rådgive deres medlemmer.

Boks 5.2.4 Særlig anbefaling fra ekspertudvalgets formand om et natur- og miljøråd

Det undersøges, om der som et uafhængigt organ under miljøministeren bør etableres et natur- og miljøråd, der skal bistå førsteinstansen og miljøministeren i forvaltningen af natur- og miljølovgivningen.

5.2.5 Natur- og Miljøklagenævnets sammensætning og funktion

Det er ekspertudvalgets vurdering, at Natur- og Miljøklagenævnets funktion som garant for retssikkerheden og styrende i forhold til førsteinstanserne er afhængig af, at omverdenen anerkender nævnets uafhængighed og faglige kompetencer. Udvalget vurderer derfor, at der er behov for at understøtte og styrke nævnets uafhængighed og for at sikre, at nævnets kompetencer matcher kompleksiteten i de regelsæt, de påklagede afgørelser træffes efter.

Natur- og Miljøklagenævnet er et uafhængigt organ, hvilket giver sig udtryk i, at nævnets afgørelser ikke kan omgøres administrativt, og ved at miljøministeren ingen instruktionsbeføjelser har over for nævnet. På andre punkter vurderer ekspertudvalget dog, at nævnets uafhængighed kan sikres yderligere.

Det kan i den forbindelse overvejes, om der er grundlag for, at der sidder højesteretsdommere i nævnet og desuden, om den læge sammensætning i højere grad kan udformes som en parallel til den sagkyndige sammensætning. Endvidere bør det i forbindelse med en lovreform nøje overvejes, i hvilket omfang der er behov for henholdsvis et lægt og et sagkyndigt element i nævnet.

Ekspertudvalget vurderer, at visse sager, der behandles af Natur- og Miljøklagenævnet i den læge sammensætning, vil kunne afgøres på skriftligt grundlag. Dette vil kunne give en større fleksibilitet i tilrettelæggelsen af nævnets arbejde og sikre ensartede arbejdsbetingelser for den læge og den sagkyndige sammensætning af nævnet. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at begge sammensætninger af nævnet skal have adgang til at træffe afgørelser på skriftligt grundlag eller på et møde afhængigt af, hvad der er mest hensigtsmæssigt i den konkrete sag.

Udvalget vurderer, at det er vigtigt, at nævnet har eller har adgang til tilstrækkelig natur- og miljøfaglig ekspertise til at kontrollere lovligheden af fx habitatvurderinger og lignende. Såfremt der – som det anbefales ovenfor - etableres et ekspertpanel, der kan bistå/vejlede førsteinstansen og Natur- og Miljøklagenævnet, vil behovet for en sådan faglig ekspertise på nævnensniveau formentlig være dækket. Ellers bør nævnets adgang til natur- og miljøfaglig ekspertise sikres på anden vis, eksempelvis ved at styrke sekretariatet eller ved tilkøb af ekstern ekspertise.

Med lov om Natur- og Miljøklagenævnet blev det præciseret, at de sagkyndige medlemmer beskikkes i deres personlige egenskab. Ministeren har efter gældende ret en mulighed for undtagelsesvist at afvise nogle indstillede personer, fx fordi de pågældende ikke besidder den nødvendige sagkundskab eller ikke opfylder almindelige habilitetskrav, fx visse værdighedskrav, eller hvis en organisation har indstillet en person, der er centralt placeret i organisationen. Samtidig blev der med lov om Natur- og Miljøklagenævnet gjort op med den ordning, der gjaldt i det tidligere Miljøklagenævn, hvor der eksisterede to lister med medlemmer, indstillet af henholdsvis erhvervsorganisationer og Miljøstyrelsen, og hvor formanden var forpligtet til at sammensætte nævnet med ét eller to medlemmer fra hver liste. Dette er med lov om Natur- og Miljøklagenævnet erstattet af en ordning med én liste, hvor det er op til formanden at beslutte, hvilken sagkundskab der konkret er behov for i den enkelte sag, og i den forbindelse, hvor mange sagkyndige der er behov for.

Der blev på seminaret med interessenterne over for ekspertudvalget rejst kritik af afskaffelsen af pariteten i Natur- og Miljøklagenævnet i den sagkyndige sammensætning, fordi afgørelserne kan opfattes som ensidige, og at nævnets legitimitet dermed svækkes. I den anledning bemærker ekspertudvalget, at systemet med indstilling fra organisationerne forekommer inkonsekvent, når pariteten er afskaffet. Med henblik på at styrke legitimiteten af nævnets afgørelser bør det derfor efter udvalgets opfattelse overvejes nærmere, hvordan der kan opnås en større stringens i sammensætningen af det sagkyndige nævn.

For så vidt angår Natur- og Miljøklagenævnets funktion er det ekspertudvalgets umiddelbare vurdering, at der i praksis kan være visse u hensigtsmæssigheder i rollefordelingen i forhold til statsforvaltningen, der fører et generelt tilsyn med lovligheden af kommunernes administration, som også omfatter kommunernes rolle som tilsynsmyndighed på natur- og miljøområdet. Udvalget peger således på, at adgangen til at klage til Natur- og Miljøklagenævnet generelt er afskåret på tilsynsområdet, men at nævnet alligevel i nogle tilfælde tager tilsynsafgørelser op til realitetsbehandling under henvisning til, at afgørelsen indebærer en lovfortolkning. Tilsvarende er nævnets praksis med hensyn til realitetsbehandling af ikke-afgørelser ikke stringent. Som et andet eksempel på manglende overordnede principper for nævnets funktion peger ekspertudvalget på det inkonsekvente i, at Natur- og Miljøklagenævnet efter Miljøministeriets Grøn Vækst-lovforslag kan efterprøve indholdet af de kommende kommunale handleplaner efter miljømålsloven, når klageadgangen begrænses til tilvejebringelsesspørgsmål for så vidt angår de statslige planer.

Boks 5.2.5 Ekspertudvalgets anbefaling om Natur- og Miljøklagenævnets sammensætning

Natur- og Miljøklagenævnets uafhængighed og faglige kompetencer styrkes ved, at

- Nævnets sammensætning og anvendelse af læge henholdsvis sagkyndige medlemmer genovervejes grundigt
- Nævnet også i den læge sammensætning skal kunne træffe afgørelser på skriftligt grundlag
- Nævnet sikres adgang til tilstrækkelig natur- og miljøfaglig ekspertise

6 Bilagsoversigt

Bilagsnr.	Beskrivelse af bilag.
1 a	Notat om Århus-konventionen og tilhørende EU-regler
1 b	Bekendtgørelse af Århus-konventionen af 25. juni 1998 om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet
2 a	Notat vedrørende klagerreglerne på natur- og miljøområdet
2 b	Lov om Natur- og Miljøklagenævnet
2 c	Natur- og Miljøklagenævnets forretningsorden
2 d	Gebyrbekendtgørelsen
3 a	Notat med skøn over klagefrekvenser fordelt på hovedsagsområder
3 b	Notat om klagefrekvenser på landzoneområdet
3 c	Notat om klagefrekvenser efter husdyrgodkendelsesloven
4 a	Notat om typiske klager/klagetemaer samt udfaldet af sagerne
4 b	Opgørelse af udfaldet af afgørelser i Miljøklagenævnet og i Naturklagenævnet i 2009 og 2010
4 c	Stikprøve af 173 afgjorte sager fra Miljøklagenævnet vedr. husdyrgodkendelsesloven
5 a	Opgørelse af sagsbeholdning i 2011 og produktivitet i 2008-2010
5 b	Opgørelse af gennemsnitlige sagsbehandlingstider for perioden 2007-2010
5 c	Opgørelse af sagsomsætningen i Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet i 2007-2010 eksklusiv fredningssager
6 a	Evalueringsrapport af klagegebyret i Naturklagenævnet
6 b	Opdatering af gebyrevaluering
7 a	Kommunens behandling af en retlig plansag

7 b Kommunens behandling af en godkendelsessag efter husdyrgodkendelsesloven

7 c Sagsgange i Natur- og Miljøklagenævnet i en retlig plansag

7 d Sagsgange i Natur- og Miljøklagenævnet i en husdyrsag

8 Skematisk oversigt over de kortsigtede anbefalingers effekt på sagstilgang og produktivitet i Natur- og Miljøklagenævnet og for borgere og virksomheder