Arealudvalget

Det fremtidige ankesystem på Miljøministeriets og byggelovens område

ex 2
DET JURIDISKE
23.581
LABORATORIUM
VED
KØBENHAVNS UNIVERSITET

Delbetænkning 2
juni 1987

Titel:
Det fremtidige ankesystem
på Miljøministeriets og
byggelovens område
Udarbejdet af:
Arealudvalget
Trykkested:
Laursen Tønder
Oplag:
2000 eksemplarer, 1. oplag

Henvendelse angående
publikationen:
Planstyrelsen
Holbergsgade 23
1057 København K
Telefon 01 13 67 60

Pris kr. 47,- inkl. moms
i boghandelen eller ved
henvendelse til: Statens
Informationstjeneste
Bredgade 20, Postboks 1103,
1009 København K
Telefon 01 92 92 28

ISBN 87-503-6914-8
FU 01-16-bet.

Indholdsfortegnelse:

Side:

1. Udvalgets kommissorium, sammensætning og arbejdsform **7**

2. Hovedlinier i udvalgets forslag 11
2.1. Udgangspunkter 11
2.2. Hovedproblemstillinger vedr. ankesystemets organisation 11
2.3. Overvejelser 12
2.4. Forslag 12
2.5. Hovedproblemstillinger vedrørende de ankeprocessuelle regler 13
2.6. Forslag til fælles ankeprocessuelle regler 14
2.7. Forslagets gennemførelse 15

3. Generelt om ankesystemer 16
3.1. Ankesystemets indplacering i den offentlige forvaltning 16
3.2. Ankesystemets hovedformål 17
3.2.1. Retssikkerhed 17
3.2.2. Styring 17
3.2.3. Vægtning af retssikkerheds- og styringshensyn 18
3.3. Ankesystemet og klagesagernes karakter 19

4. Ankesystemerne på miljøministeriets og byggelovgivningens område 20
4.1. Den organisatoriske opbygning 20
4.1.1. De forskellige lovområder 20
4.1.2. Særligt om Miljøankenævnet 21
4.1.3. Særligt om Overfredningsnævnet 23
4.2. De ankeprocessuelle regler 23
4.2.1. Kredsen af klageberettigede 23
4.2.2. Klagens genstand 24
4.2.3. Underretning og offentliggørelse 24
4.2.4. Klagefrister 25
4.2.5. Til hvilken myndighed skal klage indgives? 26
4.2.6. Opsættende virkning 26
4.2.7. Klagevejledning 27
4.3. De tungeste ankesagsområder 27

5. Kritikken af de nuværende ankesystemer 29
5.1. Uoverskuelighed 29
5.2. En sag - flere love og myndigheder 30
5.3. Sagsbehandlingstiden 30
5.4. Ankeorganernes funktion og sammensætning 32
5.5. Manglende effekt af klage 32
5.6. Sammenfatning 33

6. Udvalgets udgangspunkter for et nyt ankesystem 34

7. Udvalgets overvejelser vedrørende ankesystemets organisation 36
7.1. Indledning 36
7.2. Fælles problemstillinger 38
7.2.1. Sammensætning af ankenævn 38
7.2.1.1. Jurister 38
7.2.1.2. Landspolitikere 39
7.2.1.3. Kommunalpolitikere 43
7.2.1.4. Sagkyndige 45
7.2.1.5. Partsrepresentanter 47
7.2.1.6. Administrationsrepræsentanter 48
7.2.1.7. Konklusion 49
7.2.2. Koordinationsproblemer og uoverskuelighed 49
7.2.3. Sagsbehandlingstid 50
7.2.4. Forholdet til ministeren 52
7.3. Særlige problemer i ankenævnsmodellen 54
7.3.1. Sekretariatsbetjening for ankenævnet 54
7.3.2. Delegationsproblemet 56
7.3.3. Styrelsen som 1. instans 58
7.4. Særlige problemer i styrelsesmodellen 59
7.4.1. Afgrænsning af 3. instanssager 59

8. Konklusion og forslag vedrørende ankesystemets organisation 61
8.1. Konklusioner 61
8.2. Forslag til nyt ankesystem 62

9. Overvejelser og forslag til harmonisering af de ankeprocessuelle regler 68
9.1. Klageberettigelse 68
9.2. Begrænsninger i klagens genstand 71
9.3. Underretning og offentliggørelse 73
9.4. Klagefrister 74
9.5. Til hvilken myndighed skal klage indgives? . 74
9.6. Opsættende virkning 75
9.7. Myndighedsfrister 76
9.8. Klagevejledning 76

10. Forslagets gennemførelse 78
10.1. Generelt om gennemførelse 78
10.2. Særlige problemområder 79

11. Udtalelser **til** betænkningen 81
11.1. Udtalelse fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 81
11.2. Udtalelse fra Kommunernes Landsforening 83
11.3. Udtalelse fra De danske Landboforeninger og Danske Husmandsforeninger 85
11.4. Udtalelse fra Industrirådet 86
11.5. Udtalelse fra Dansk Skovforening med tilslutning fra Skov- og Naturstyrelsen 86

Bilag 1. Udvalgets kommissorium 87
Bilag 2. Analyse af Miljøankenævnets sammensætning og virksomhed i relation til miljøbeskyttelses-loven - udarbejdet af fhv. departementschef Niels Madsen 89
Bilag 3. Oversigt over ankesystemerne på Miljøministeriets område samt inden for byggeloven 104
Bilag 4. Oversigt over sagsantal, Sagsbehandlingstid, omgørelses- og klagefrekvens 111

Bilag

Bilag 1: Kommissorium for et udvalg om arealanvendelse og regulering af fast ejendom.

Bilag 2: En analyse af Miljøankenævnets sammensætning og virksomhed i relation til miljøbeskyttelsesloven - udarbejdet af fhv. departementschef Niels Madsen.

Bilag 3: Oversigt over ankesystemerne på Miljøministeriets område samt inden for byggeloven.

Bilag 4: Oplysninger om sagsantal, sagsbehandlingstid, omgørelses- og klagefrekvens.

1. Arealudvalgets kommissorium, sammensætning og arbejdsform

Den 30. oktober 1984 nedsatte miljøministeren et udvalg, som fik til opgave at analysere den lovgivning, der knytter sig til reguleringen af fast ejendom på Miljøministeriets område. Udvalget skulle se på såvel planlægning som enkeltsagsbehandling. Udvalget har i daglig tale været kaldt »arealudvalget«. Udvalgets kommissorium er optrykt som bilag 1.

Udvalget har som led i dette arbejde afgivet delbetænkning nr. 1051, September 1985, om »Planlægningen på Miljøministeriets område«.

På arealudvalgets møde den 26. maj 1986 blev der nedsat en arbejdsgruppe, der som led i arbejdet med enkeltsagsbehandlingen fik til opgave at fremlægge forslag i arealudvalget til ændringer m.v. i ankesystemerne på arealområdet, mens spørgsmålet om ændring af 1. instans, herunder flytning af kompetence ikke behandles i denne sammenhæng.

Sigtet med arbejdet var at tilvejebringe forudsætningerne for et enklere og mere overskueligt ankesystem under opretholdelse af lovgivningens formål og retssikkerhedsgarantier for borgerne.

Arbejdsgruppen afgav sin rapport til arealudvalget den 4. maj 1987. Udvalget har løbende fulgt gruppens arbejde. Ved rapportens afgivelse havde arbejdsgruppen følgende sammensætning:

Professor Claus Haagen Jensen, Aalborg Universitetscenter (formand)
Kontorchef Ove Nissen, Amtsrådsforeningen (udpeget af Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening i forening)
Kontorchef Ella Blousgaard, Boligministeriet
Kontorchef Jørgen Bjerring, Miljøstyrelsen
Kontorchef Per Hansen, Skov- og Naturstyrelsen
Kontorchef Bo Smith, Administrationsdepartementet
og
Kontorchef Hans Jürgen Stehr, Planstyrelsen.

Sekretariatsarbejdet blev varetaget af arealudvalgets sekretariat.

Arbejdsgruppen har holdt 9 møder. Man har endvidere foretaget en række høringer af udvalgte brugergrupper, kommuner og

amter, styrelser og nævn samt enkeltpersoner med særlige forudsætninger. Herigennem har arbejdsgruppen forsøgt at danne sig et billede af, hvordan systemet virker i dag, og hvor problemerne ligger.

Efter at arbejdsgruppen har afsluttet sit arbejde, har arealudvalget i 3 møder behandlet den af denne fremlagte indstilling.

I sit arbejde har arealudvalget alene behandlet spørgsmål om ankeordningen inden for Miljøministeriets arealrelaterede lovgivning samt inden for byggeloven, hvis regler er særligt tæt knyttede til dele af Miljøministeriets arealrelaterede lovgivning.

Betænkningen belyser således ikke ankespørgsmål vedrørende den del af Miljøministeriets lovgivning, der ikke kan anses for arealrelateret. Dette gælder navnlig loven om kemiske stoffer og produkter, havmiljøloven samt som udgangspunkt også loven om miljø og genteknologi. For sidstnævntes vedkommende er det dog forudsat, at sager vedrørende godkendelse af produktion, hvorved der fremstilles eller anvendes genteknologisk fremstillede organismer eller celler, omfattes af arbejdsgruppens forslag til et nyt ankesystem, da disse sager hænger nøje sammen med navnlig sager om miljøbeskyttelse. Udvalget er endvidere opmærksom på, at en evt. gennemførelse af dens forslag vil kunne give anledning til ændrede bestemmelser om klage inden for Miljøministeriets ikke-arealrelaterede lovgivning, men har ikke ment at burde forfølge spørgsmål herom nærmere.

I afgrænsningen af arbejdsområdet ligger tillige, at udvalget ikke har taget ankeproblemer vedrørende andre ministeriers arealrelaterede lovgivning - bortset fra byggeloven - op til nærmere undersøgelse og vurdering. Dette gælder således areallovgivningen inden for Landbrugsministeriets, Energiministeriets, Ministeriet for offentlige Arbejders og Boligministeriets områder - byggeloven stadig undtaget. Årsagen hertil er navnlig, at arbejdet har vist så store vanskeligheder med at opstille et fælles ankesystem med hensyn til området for Miljøministeriets arealrelaterede lovgivning og byggeloven, hvor sammenhængene er relativt tætte, at det forekommer meget usikkert, om et fælles ankesystem i praksis kan udstrækkes længere. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at en harmonisering af ankeordningen vedrørende arealafgørelser kan inddrage andre felter, men en undersøgelse heraf bør efter udvalgets opfattelse afvente en generel stillingtagen til ankesystemet på det område, som dækkes af betænkningen, og som er kernefeltet i den arealrelaterede lovgivning.

Vedrørende arbejdsområdet skal endelig fremhæves, at udvalget alene har beskæftiget sig med afgørelser, som angår regulering af arealanvendelsen, fordi der kun i denne henseende er et særligt behov for en samordnet løsning. Ankespørgsmål vedrørende afgørelser om ekspropriationserstatning og om ydelse af økonomisk støtte er derfor ikke taget i betragtning.

Udvalget har modtaget en analyse af Miljøankenævnets sam-

mensætning og virksomhed i relation til miljøbeskyttelsesloven udarbejdet af fhv. departementschef Niels Madsen efter anmodning fra Miljøministeriet.

Udvalget har ikke fundet at burde fremkomme med bemærkninger til analysen i sin helhed, men analysens synspunkter er indgået i udvalgets overvejelser.

Analysen vedlægges som bilag 2.

Udvalget er bekendt med SF's og Socialdemokratiets forslag til folketingsbeslutning om ændring af klagesystemerne i miljøbeskyttelsesloven og andre love inden for Miljøministeriets område samt med den efterfølgende debat i Folketinget.

Ved delbetænkningens afgivelse juni 1987 havde arealudvalget følgende sammensætning:

Universitetslektor Holger Hansen (formand)
Kontorchef Jørgen Bjerring, Miljøstyrelsen
Direktør Henning Hummelmose, Planstyrelsen
Kommitteret i natur-og miljøspørgsmål Nils Ole Hansen
Kontorchef Peter Baumann, Landbrugsministeriet
Kontorchef Tove Lense-Møller, Matrikeldirektoratet
Fuldmægtig Per Als, Ministeriet for Offentlige Arbejder
Kontorchef Leif Larsen, Ministeriet for Offentlige Arbejder
Konst, kontorchef Paul Schüder, Indenrigsministeriet
Fuldmægtig Susanne Bastiansen, Energiministeriet
Konsulent Rud Werborg, Boligministeriet
Kontorchef Ella Blousgaard, Boligministeriet
Kommitteret Svend Trollegaard, Boligministeriet
Byrådsmedlem, faglærer Johs. Poulsen, Kommunernes Landsforening
Viceborgmester, major S.E. Andersen, Kommunernes Landsforening
Kontorchef Birgit Herslund, Kommunernes Landsforening
Amtsborgmester Poul Christensen, Amtsrådsforeningen
Viceamtsborgmester Knud Erik Særkjær, Amtsrådsforeningen
Kontorchef Ove Nissen, Amtsrådsforeningen
Kontorchef Niels Lihn Jørgensen, Finansministeriet, Budgetdepartementet
Kontorchef Bo Smith, Finansministeriet, Administrationsdepartementet
Afdelingschef Kirsten Andersen, Hovedstadsrådet
Kontorchef Paul Sommer, Industrirådet
Cand.jur. Ulla Dalgaard, Håndværksrådet
Økonom Svend-Erik Nielsen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Direktør David Rehling, Danmarks Naturfredningsforening
Afdelingschef Inge-Marie Lorenzen, Danske Husmandsforeninger
Afdelingschef J. Broe Pedersen, De Danske Landboforeninger
Næstformand, advokat Finn Holm-Jørgensen, Friluftsrådet
Afdelingsleder Henrik Buhl, Dansk Skovforening
Adjunkt Ole Glahn (personligt udpeget medlem)
Direktør Tage Dræbye (personligt udpeget medlem)

Professor Claus Haagen Jensen (personligt udpeget medlem)
Bygningsinspektør Leo Jessen (personligt udpeget medlem)

I udvalgsarbejdet har desuden deltaget:
Fuldmægtig Henrik Kjær, Indenrigsministeriet, (som bisidder)
Fuldmægtig Jørgen Pedersen, Finansministeriet, Budgetdepartementet (som bisidder)
Fuldmægtig Jes Gjørup, Finansministeriet, Administrationsdepartementet (som bisidder)
Fuldmægtig Pernille Månsson (som tilforordnet for Miljøministeriets departement)

Udvalgets sekretariat-
Arkitekt Flemming Jacobsen, Planstyrelsen
Fuldmægtig Tom Galsøe, Planstyrelsen
Overassistent Kate Barnkob, Planstyrelsen
Studjur. Steen Müntzberg, Planstyrelsen

Cand.jur. Tove Jensen er tilknyttet sekretariatet som konsulent.

2. Hovedlinier i udvalgets forslag

2.1. Udgangspunkter

Udvalget har efter analyse af de eksisterende ankesystemer og den kritik, der har været rejst heroverfor, taget følgende generelle udgangspunkter for et nyt ankesystem:

- Normalt altid ankemulighed
- Normalt kun én ankemulighed
- Ikke klageadgang til ministeren
- Nævn som ankeinstans i særlig vigtige sager
- Styrelsen bør inddrages i sagsbehandlingen.

Endvidere har man taget udgangspunkt i, at de ankeprocessuelle regler bør harmoniseres, medmindre tungtvejende grunde taler imod.

Endelig har man søgt at imødekomme den kritik, der har været rejst over for specielt lokalforeningers manglende klageberettigelse.

2.2. Hovedproblemstillinger vedrørende ankesystemets organisation

På denne baggrund har udvalget først og fremmest samlet sine overvejelser om et ankesystem, hvor det centrale element udgøres af enten et ankenævn, eller de respektive styrelser, eller en kombination heraf.

En model med et ankenævn som den normale 2. instans finder et *flertal* i udvalget ikke anvendelig. Baggrunden derfor er, at det store sagsantal inden for det samlede område ved en ankenævnsmodel forudsætter løsningen af to vanskelige problemer - sekretariatsbetjening og delegation - da et ankenævn ikke vil kunne behandle alle sager selv, og at ingen af disse problemer vil kunne løses med en rimelig grad af sikkerhed hvad angår ordningens praktiske funktionsdygtighed.

En model med styrelsen som den normale 2. instans vil ifølge flertallet være den administrativt mest enkle, men vil heller ikke uden videre være tilfredsstillende. Modellen løser således ikke koordinationsproblemet, hvor en sag omfattes af flere arealreguleringslove. Endvidere vil den ikke generelt forenkle ankesystemet til en to- instansordning, og det vil være forbundet med betydelige vanskeligheder og ressourcekrav at få behandlet spørgsmål om, hvorvidt en »tredie-instansbevilling« skal meddeles.

Et *mindretal* - Ella Blousgaard, Rud Werborg og Svend Trollegaard - finder et ankenævn som den normale 2. instans bedst egnet til løsning af uoverskueligheds- og koordineringsproblemer, ligesom nævnsmodellen vil give en reel forenkling af ankesystemet til et 2. instans-system.

2.3. Overvejelser

På denne baggrund *har flertallets* overvejelser om forslag til ankesystemets organisering hovedsagelig koncentreret sig om en ordning, der tager en styrelsesmodel som udgangspunkt, men samtidig udformes således, at de nævnte hovedindvendinger imod denne model så vidt muligt elimineres.

Disse overvejelser har peget i retning af en ordning, hvor styrelserne afgør det store flertal af sager som 2. og sidste instans, medens et fælles ankenævn har den endelige administrative afgørelse i større og principielle - samt koordinationstunge sager.

2.4. Forslag

Udvalgets *flertal* foreslår, at 1. instans afgørelser kan påklages til den pågældende styrelse, som normalt har den endelige administrative afgørelse.

I følgende situationer kan en klagesag prøves hos et fælles miljøankenævn.

a) Hvor styrelsen har truffet afgørelse som 1. instans
b) Hvor sagen er optaget på en liste, som indeholdes i en af ministeren udstedt bekendtgørelse, hvori angives sager, der generelt anses for »større« eller »principielle«.

c) Hvor en styrelse i en konkret sag beslutter at henskyde afgørelsen til ankenævnet, fordi sagen viser sig at indeholde væsentlige principielle aspekter eller koordinationsproblemer af større omfang.

Et *mindretal* - Ella Blousgaard, Rud Werborg og Svend Trollegaard - finder ikke, at flertallets forslag i tilstrækkeligt omfang løser uoverskuelighedsproblemet (mange ankeorganer) og koordineringsproblemet, hvor en sag forudsætter inddragelse af flere lovgivninger, ligesom forslaget ikke vil betyde en egentlig for-

enkling af ankesystemet til en 2-instansordning. Det er disse medlemmers opfattelse, at disse problemer vil kunne løses i en fælles ankenævnsmodel som den normale 2. instans for de lovområder, der har været omfattet af udvalgets arbejde.

Et *mindretal* inden for flertallet - Johs. Poulsen, S.E. Andersen, Birgit Herslund, Poul Christensen, Knud Erik Særkjær, Ove Nissen og Kirsten Andersen - finder, at 1. instansafgørelserne i »listesagerne« skal kunne påklages direkte til ankenævnet. Begrundelsen herfor er navnlig, at man herved begrænser antallet af instanser til to. Endvidere vil ankenævnet under alle omstændigheder fungere som eneste ankeinstans, når styrelserne er 1. instans og i henskydelsessager. *Flertallet* er imidlertid af den opfattelse, at styrelserne også i disse sager skal træffe en afgørelse inden sagen kan påklages videre. Begrundelsen er bl.a., at styrelserne kun på denne måde vil have mulighed for gennem forhandlinger at opnå konkrete løsninger, og at det praktiske behov herfor ikke er mindst udtalt i de større og komplicerede sager, der vil være tyngdepunktet i listens opregning. Der findes samtidig ikke at være nogen reel besparelse forbundet med at lade »listesagerne« gå direkte fra 1. instansen til ankenævnet, da styrelserne i praksis altid vil blive inddraget i disse sager.

Flertallet finder, at ankenævnet bør sammensættes af ankechefer, der er jurister med dommerkvalifikationer - en ankechef med landsdommerkvalifikationer udpeges som formand - kommunalpolitikere, der udpeges af ministeren efter indstilling fra Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Frederiksberg og Københavns kommuner, og sagkyndige som beskikkes af ministeren efter indstilling fra respektive styrelser, som forud har pligt til at høre og forhandle med alle berørte organisationer, og om muligt opnå enighed om en indstilling. De sagkyndige medvirker, hvor der er behov herfor på grund af sagens karakter.

Et *mindretal* - Finn Holm Jørgensen, David Rehling, Sv. E. Nielsen og Tage Dræbye - finder, at det vil være uheldigt, at afgørelserne både i 1. og 3. instans træffes af kommunalpolitikere, og at afgørelserne i 3. instans bør træffes ud fra et samfundsmæssigt helhedssyn. De tre førstnævnte finder derfor, at det politiske element i miljøankenævnet bør repræsenteres af medlemmer udpeget af Folketinget, dog således, at de pågældende af praktiske årsager ikke bør være medlemmer af Folketinget. Tage Dræbye finder, at medlemmerne bør udpeges af ministeren med baggrund i et krav om alsidig sammensætning af nævnet.

2.5. Hovedproblemstillinger vedrørende de ankeprocessuelle regler

De ankeprocessuelle regler vedrører følgende forhold:

Kredsen af klageberettigede - klagens genstand - underretning om offentliggørelse - klagefrister - den myndighed til hvem

klagen indgives - opsættende virkning - myndighedsfrister og klagevejledning.
Reglerne varierer i udstrakt grad mellem de enkelte lovområder og bidrager dermed til uoverskueligheden inden for det samlede ankesystem.

Visse af forskellene inden for reglerne skyldes deres tilblivelse uafhængigt af hinanden. Disse regler kan harmoniseres uden de store problemer.

På nogle områder forekommer forskellene imidlertid velbegrundede. Forslagene må derfor begrænses til alene at omfatte en evt. harmonisering af kriterierne og dermed principperne bag reglerne.

2.6. Forslag til fælles ankeprocessuelle regler

Som *klageberettigede* foreslås afgørelsens adressat, enhver der har en individuel og væsentlig interesse i sagens udfald, andre offentlige myndigheder i det omfang, det angives i loven, landsdækkende organisationer, foreninger o.l. i det omfang, det angives i lov eller bekendtgørelse. Desuden lokale sammenslutninger, der har beskyttelse af miljø- og naturværdier som hovedformål og som under 1. instansens behandling af sagen fremsætter ønske om underretning om afgørelsen. Der er således tale om fælles udpegningskriterier, som vil omfatte forskellige personkredse alt efter sagstype og lovområde.

Klagens genstand: Flertallet foreslår, at eksisterende regler om klagens genstand opretholdes, herunder at de gældende regler om begrænsninger i klagens genstand alene omfatter retlige spørgsmål. Byggeloven foreslås i denne forbindelse ændret således, at kriteriet også her alene bliver retlige spørgsmål.

Et *mindretal* - David Rehling og Finn Holm-Jørgensen - finder, at begrænsningen til retlige spørgsmål er uforståelig for borgerne, uhåndterlig og oftest vil føre til uacceptable resultater, hvorfor den bør ophæves de steder, den findes i lovgivningen.

Underretning og offentliggørelse: De gældende regler foreslås bibeholdt, dog overlades det til kommunen endeligt at afgøre, om kredsen af klageberettigede efter det anførte kriterium om væsentlig individuel interesse er så veldefineret, at underretning kan ske skriftligt, eller om det mere hensigtsmæssigt skal ske via offentliggørelse.

Klagefrister. Der foreslås indført en 4-ugers klagefrist.

Indgivelse af klage: Det foreslås, at klage altid skal indgives til den myndighed hvis afgørelse påklages.

Opsættende virkning: Det foreslås, at klage som udgangspunkt har opsættende virkning. Der gives overalt klagemyndigheden

mulighed for at dispensere for den opsættende virkning, når særlige forhold taler herfor.

Myndigheds/rister: Det foreslås, at underinstansen skal videresende klage inden en bestemt frist. Er klagen ikke færdigbehandlet inden den angivne frist, skal klageren og klagemyndigheden underrettes. Har klagemyndigheden ikke afgjort sagen inden 8 uger fra modtagelsen af underinstansensens genvurdering af klagen, skal klageren underrettes om, hvorpå sagen beror.

Klagevejledning: Der henvises til forvaltningslovens bestemmelser, hvorefter en myndighedsafgørelse skal være ledsaget af en klagevejledning.

2.7. Forslagets gennemførelse

Flertallet foreslår, at en evt. gennemførelse af de forskellige forslag sker ved udarbejdelse af en »lov om ankesystemet inden for Miljøministeriets område m.v.« omfattende bestemmelser om Miljøankenævnets sammensætning og funktion samt en række ankeprocessuelle spørgsmål. Efter *flertallets* opfattelse bør de enkelte styrelser sideløbende med gennemførelsen af en sådan lov arbejde med reglernes detaljering på de enkelte områder samt udforme de nødvendige konsekvensændringer inden for de pågældende lovgivninger.

Flertallet foreslår endvidere, at den generelle lov indeholder en ikrafttrædelsesbestemmelse om, at miljøministeren træffer afgørelse om ikrafttrædelse for hele eller dele af lovens område, samt at boligministeren træffer den tilsvarende beslutning på byggelovens område.

Da et *mindretal* - Ella Blousgaard, Rud Werborg og Svend Trollegaard - ikke har kunnet tilslutte sig væsentlige bestanddele i flertallets forslag til ny ankemodel, finder de det allerede af denne grund ikke muligt at gennemføre en fælleslov.

3. Generelt om ankesystemer

3.1. Ankesystemets indplacering i den offentlige forvaltning

Det er en tradition i dansk forvaltning, at i princippet enhver konkret administrativ afgørelse kan påklages til en overordnet forvaltningsmyndighed og i sidste instans til vedkommende minister. Hvor førsteinstansen er et kommunalt råd eller et nævn kræver en sådan klageadgang lovstøtte, men hjemmel til klage over disse instansers afgørelser foreligger næsten altid.

Med tiden er antallet af konkrete administrative afgørelser og dermed antallet af ankesager forøget voldsomt. Baggrunden for denne udvikling er dels en intensivering af den offentlige regulering og dels en stærk vækst i de offentlige støtteordninger, som borgeren under forskellige betingelser kan nyde godt af.

Det organisatoriske apparat, som skulle behandle klagesager, var for den store del af forvaltningens vedkommende i ganske lang tid det traditionelle med ministeren som sidste led. Men særligt i de seneste årtier er der gennemført en række forandringer i organisationen af forvaltningen på centralt niveau og herved er også kompetencen til at behandle klagesager blevet ændret væsentligt. To træk er af speciel betydning.

For det første er der sket en kraftig udbygning af de organer, der betegnes »direktorater« eller »styrelser«. Det har været en grundlæggende og alment accepteret opfattelse, at ministerens og departementets indsats bør koncentreres om generel styring og planlægning og om forberedelse af ministerens funktioner over for Folketinget. I konsekvens heraf antages det, at ministeren og departementet så vidt muligt skal friholdes for at behandle konkrete sager, herunder klagesager. Afgørelsen af disse sager henlægges i stedet til vedkommende styrelse under departementet, og i stigende omfang gennemførtes der lovhjemmel for, at styrelsens afgørelser i klagesager ikke kan indankes for departementet. Denne nye model for centraladministrationens opbygning er gennemført i forskellige udformninger på forskellige felter. Navnlig efter fremkomsten af betænkning nr. 629/1971 fra »Arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation« er det blevet almindeligt, at klagesager afgøres i styrelserne og ikke direkte kan indbringes for departementet.

For det andet er det et vigtigt træk i udviklingen, at der er blevet oprettet stadig flere uafhængige ankenævn, og at disse har fået stadig flere sagsområder under sig. Denne tendens opstod før den omtalte styrelsesudvikling - navnlig båret af ønsker om styrkelse af retssikkerheden, om inddragelse af repræsentanter for interessegrupper i afgørelserne eller om inddragelse af et politisk element i afgørelserne. Den nye kompetencefordeling mellem departementer og styrelser har imidlertid styrket tilbøjeligheden til at indsætte ankenævn som øverste administrative instans i klagesager. Forklaringen herpå er formentlig navnlig den, at når muligheden for ministerprøvelse bortfalder ved, at styrelsen afgør sagen, er der i hvert fald i vigtigere sager et behov for prøvelse hos en anden instans, hvis afgørelser vil have en større autoritet end styrelsernes. Ankenævnene var her - som bl.a. fremhævet i den nævnte betænking - en nærliggende mulighed. Som eksempler på nye ankenævn kan fremhæves Den sociale Ankestyrelse og Miljøankenævnet.

3.2. Ankesystemets hovedformål

Adgangen til at påklage administrative myndigheders afgørelser tjener to hovedformål: retssikkerhed og central styring. Hensynet til retssikkerheden vejer generelt tungest.

3.2.1. Retssikkerhed

Ankeordningen indebærer en form for »retsbeskyttelse« for dem, der berøres af den pågældende afgørelse. Denne beskyttelse ligger først og fremmest i det enkle forhold, at en prøvelse i to instanser generelt medfører større sikkerhed for en korrekt vurdering af retsregler, skønskriterier og faktiske omstændigheder end en prøvelse hos kun én myndighed.

Muligheden for appel til en overordnet administrativ myndighed får en særlig retssikkerhedsmæssig betydning i Danmark, hvor der ikke er oprettet forvaltningsdomstole. I vidt omfang kan man sige, at det administrative ankesystem her i landet - og specielt på områder, hvor der findes ankenævn - kompenserer for, at vi ikke har forvaltningsdomstole.

3.2.2. Styring

Når en afgørelse kan påklages til en anden - typisk en central myndighed - får denne hermed mulighed for at påvirke indholdet af afgørelserne på området, d.v.s. at styre forvaltningen af dette.

Denne styringseffekt kan vise sig på tre måder. *Direkte* manifesterer den sig derved, at klageinstansen bestemmer indholdet af afgørelserne i de sager, som indbringes for den. Dernæst giver klageinstansens afgørelser indirekte en afsmitning på 1. instansens beslutninger i andre sager, fordi sidstnævnte ud af præmisserne i klagesagens afgørelse kan læse, hvilket udfald andre klagesager forventeligt vil få. Denne *præcedensvirkning* er dog afhængig af en række forhold, herunder af, i hvilket omfang klageinstansens afgørelse bygger på generelle præmisser, og hvordan

ankeafgørelser kommunikeres. Endelig indebærer klageordningen *mest indirekte* en styringseffekt derved, at den *styrker myndighedens mulighed for at anvende andre styringsmuligheder end rekurs.* Dette sker dels på den måde, at klagesagsbehandlingen giver myndighederne en løbende information om og forståelse af vedkommende administrative område, som ellers skulle indhentes ved andre metoder, og dels derved, at selve muligheden for klagesagsprøvelse forøger den autoritet og virkning, der knytter sig til andre styringsmidler som f.eks. generelle forskrifter, vejledninger og planer.

Generelt set er der ikke tvivl om, at den første af disse styringseffekter nok er håndfast, men af ganske underordnet betydning, fordi kun en ringe procentdel af 1. instansens afgørelser påklages. Hertil kommer dog, at en afgørelse i 2. instans har en klar præcedensvirkning. Det anses dog almindeligvis ikke for heldigt, hvis der alene styres gennem rekursafgørelser. Størst styringsmæssig interesse er der forbundet med den tredie og mest indirekte styringseffekt: information, vejledning etc.

3.2.3. Vægtning af retssikkerheds- og styringshensyn

Den vægt, som er lagt på henholdsvis retssikkerheds- og styringshensynet, vil variere fra område til område. Vægtningen af de to hovedhensyn på det enkelte felt kan navnlig aflæses af dels ankesystemets organisation og dels reglerne om klagens genstand.

Hvis den øverste klageinstans er et ankenævn med domstolslignende træk, indicerer dette en høj prioritering af retssikkerhedshensyn, og omvendt vil klageinstanser af denne type typisk ikke udøve egentligt styrende funktioner. Er der derimod i ankenævnet et betydeligt antal politisk udpegede medlemmer, vil dette i reglen udtrykke et ønske om en vis prioritering af styringshensyn.

Den klareste markering af, at styringsformålet er tillagt betydelig vægt, findes dog formentlig i de forhold, at vedkommende styrelse er impliceret i klagesagers behandling. Det er vigtigt at understrege, at ankesystemet kan tjene et styringsformål, hvad enten styrelsen er afgørelsesinstans eller blot fungerer som sekretariat for et ankenævn. Denne omstændighed viser i øvrigt - i modsætning til, hvad der ofte antages - at styrings- og retssikkerhedshensyn ikke er hinandens modsætninger og nødvendigvis gensidigt begrænser hinanden.

Også begrænsninger med hensyn til, hvilke elementer der kan påklages, vil kunne illustrere vægtningen af retssikkerheds- og styringshensyn. Hvis klageretten således - som eksempelvis på kommuneplanlovens og byggelovens område - er begrænset til kun at angå retlige spørgsmål, udtrykker dette, at styringsformålet er tillagt ringe vægt. Ankeordningen er i sådanne tilfælde praktisk taget udelukkende begrundet i retssikkerhedshensyn.

3.3. Ankesystemet og klagesagernes karakter

Opbygningen af et ankesystem på et område er langt fra alene betinget af, hvilken vægt man mener, at retssikkerheds- og styringshensyn skal have. Et yderligere og centralt krav er, at ankeordningen skal være adækvat i forhold til karakteren af de sager, som det skal behandle. Sagernes art vil eksempelvis være af betydning for, i hvilket omfang særlig sagkundskab og interessekrepræsentation bør inddrages ved klagesagernes behandling.

I nærværende sammenhæng er det af særlig betydning, hvad der karakteriserer sagerne på arealområdet. Dette felt er selv inden for Miljøministeriets og byggelovens område langt fra ensartet, men følgende generelle træk kan dog fremdrages:

a) I klagesager vil modstridende private interesser ofte stå over for hinanden. Myndigheden skal ikke, som f.eks. typisk på det sociale område, blot afgøre en strid mellem en enkelt borger og det offentlige, men tillige en tvist mellem forskellige private. Nok vil sagerne ikke i snævrere forstand angå »partsforhold«, men det er i hvert fald rimeligt at tale om »partslignende forhold«. De modstridende private interessenter vil tit og i stigende omfang være organiseret, men organistionsgraden har dog langt fra samme størrelse som eksempelvis på arbejdsmarkedsområdet.

b) Samtidig involverer sagerne inden for areallovgivningen typisk tillige vægtige almene hensyn, som det er myndighedernes opgave at varetage, selv om de ikke repræsenteres af de synspunkter, som de stridende private parter gør gældende. Sigtet med lovreguleringen er ikke alene og ikke primært at sikre individuelle rettigheder, men fortrinsvis at styre udviklingen i retning af nogle overordnede samfundsmæssige målsætninger om beskyttelse af miljø- og naturværdier.

c) Reguleringen på arealområdet vil ofte - men ikke altid - gribe dybt ind i den enkeltes retsposition og interesser. Der står jævnligt store interesser på spil, både økonomisk og andre. Dette medfører selvsagt, alt andet lige, et øget pres på ankesystemet.

d) I en del tilfælde - specielt inden for miljøbeskyttelsesområdet - er sagerne meget komplicerede i teknisk henseende, og behandlingen forudsætter inddragelse af navnlig en betydelig naturvidenskabelig ekspertise, enten i form af forberedelsen eller ved bedømmelsen.

e) På arealområdet vil reguleringen oftest ikke være udformet i præcise generelle regler. Noget sådant vil simpelthen ikke være muligt eller ønskeligt, bl.a. fordi der i vidt omfang skal foretages konkrete interesseafvejninger med lokale/regionale elementer. Resultatet er, at reguleringen typisk slår igennem i form af konkrete kommunale afgørelser, som i vidt omfang beror på et skøn.
Alle disse forhold vil indgå i de følgende kapitlers overvejelser om, hvordan fremtidens ankesystem bør indrettes.

4. Ankesystemerne på miljøministeriets og byggelovgivningens område

Organiseringen af ankesystemerne og de ankeprocessuelle regler er meget forskellige. Det skyldes bl.a., at de er blevet til på forskellige tidspunkter uafhængigt af hinanden, og at lovene forfølger forskellige formål og har forskellige målsætninger. Der er ofte en rationalitet i både den organisatoriske opbygning og de ankeprocessuelle regler, når de anskues særskilt, som fortoner sig ved en tværgående analyse.

4.1. Den organisatoriske opbygning

Det er et gennemgående træk for opbygningen af ankeorganerne siden Miljøministeriets oprettelse, at man tilstræber at henlægge ankesagsbehandlingen til styrelsernes endelige afgørelse og friholde ministeren. I stedet for ministeren er Miljøankenævnet indsat som sidste instans på en række sagsområder.

4.1.1. De forskellige lovområder

På råstofloven, dele af naturfredningsloven, kommuneplanloven, sommerhusloven, by- og landzoneloven, miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven, vandløbsloven og byggeloven har man som alt overvejende hovedregel *de kommunale myndigheder som 1. instans.* 2. instans er her som hovedregel vedkommende styrelse, eventuelt med anke videre til Miljøankenævnet eller miljøministeren i visse sager. På zonelovens område og for så vidt angår helårsbestemmelserne i sommerhusloven er Miljøankenævnet 2. instans med Planstyrelsen som sekretariat. På byggelovens område er amtsrådene 2. instans og Byggestyrelsen 3. instans, bortset fra København og Frederiksberg, hvor Byggestyrelsen er 2. instans.

På bygningsfredningsområdet er *styrelsen i vidt omfang 1. instans.* Ministeren er klageinstans. På skovlovens og til dels på sandflugtslovens område har man styrelsen som 1. instans og ministeren som 2. instans. Det samme gælder på sommerhuslovens område for så vidt angår udlejningsbestemmelserne. Naturfredningsområdets administration falder på en række områder uden for det almindelige administrative system, i det omfang fredningsnævnene er 1. instans og Overfredningsnævnet er ankeinstans.

Trods bestræbelserne på det modsatte er ministeren fortsat sidste instans på nogle områder.

4.1.2. Særligt om Miljøankenævnet

Miljøankenævnet har kompetence inden for følgende områder: Miljøbeskyttelsesloven og de love, der henviser til miljøbeskyttelseslovens ankenævn samt lov om kemiske stoffer og produkter, lov om miljø- og genteknologi, råstofloven, havmiljøloven, by- og landzoneloven og sommerhusloven.

Nævnet består i princippet af 7 forskellige nævn med hver sin sammensætning alt efter område. Der finder ingen organiseret koordinering af sagsbehandlingen sted.

På *miljølovens område og love, der henviser til miljølovens ankenævn* består ankenævnet af en juridisk formand og sagkyndige medlemmer, idet der ved lovenes tilblivelse blev lagt vægt på sagernes overvejende tekniske karakter.

Miljøankenævnet er blevet indført bl.a. ud fra et ønske om at imødekomme erhvervsorganisationerne, som foretrak en uvildig instans sammensat af juridisk, teknisk og erhvervsmæssig sagkundskab til bedømmelse af forhold, der berører erhvervslivets interesser.

Det blev især gjort gældende, at de på miljølovens område indeholdte bemyndigelser for ministeren gjorde det rimeligt at lave en ordning, således at ministeren ikke både kan udfærdige generelle regler på området og samtidig træffe den endelige administrative afgørelse i de konkrete sager.

De sagkyndige medlemmer af Miljøankenævnet beskikkes af ministeren efter lister, udarbejdet af henholdsvis erhvervsorganisationerne og Miljøstyrelsen. Derimod udarbejdes der ikke lister fra miljø- og forbrugerorganisationernes side. Dog er loven blevet ændret, således at Miljøstyrelsen nu forud for udarbejdelsen af sin liste skal rådføre sig med blandt andet Forbrugerrådet, Danmarks Naturfredningsforening og Danmarks Sportsfiskerforbund.

Som hovedregel deltager to sagkyndige i nævnsbehandlingen, dog i visse sager fire sagkyndige med lige mange fra hver liste. De sagkyndige medlemmer udpeges fra gang til gang af formanden fra hver af de to lister. I praksis er det tit de samme medlemmer, der udpeges. Der lægges vægt på, at medlemmerne ikke udpeges som interesserepræsentanter, men at nævnet bliver en *uvildig sagkyndig myndighed.*

På *zonelovens område* består nævnet af en juridisk formand, en repræsentant fra en liste efter indstilling fra Kommunernes Landsforening, en repræsentant efter indstilling fra Amtsrådsforeningen/Hovedstadsrådet samt et medlem efter indstilling fra Planstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen. Endvidere en repræsentant indstillet fra andre særligt interesserede statslige myn-

digheder. *Alle* repræsentanter beskikkes af miljøministeren.

På *sommerhuslovens område* er kun Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen/Hovedstadsrådet indstillingsberettigede.

Begrundelsen for sammensætningen på zonelovens og sommerhuslovens område er, ifølge bemærkningerne til loven, at den endelige afgørelse træffes af en instans, hvor de myndigheder der særlig bliver berørt er repræsenteret ved *sagkyndige* medlemmer. Nævnets medlemmer skal ikke være interesserepræsentanter. De skal derimod have indsigt i kommunal, regional og statslig planlægning, naturbeskyttelse og landbrugsmæssige forhold.

De af Kommunernes Landsforening beskikkede medlemmer er alle kommunalpolitikere, oftest borgmestre.

De af Amtsrådsforeningen/Hovedstadsrådet beskikkede medlemmer er alle amtsrådspolitikere, i enkelte tilfælde amtsborgmestre.

På *råstoflovens område* skal der medvirke sagkyndige medlemmer, der beskikkes efter indstilling af Industrirådet og Skov- og Naturstyrelsen.

Det fremhæves i forarbejderne til loven, at det er ønskeligt, at den endelige afgørelse henlægges til en ankeinstans, hvor erhvervene er repræsenteret med særligt sagkyndige. Det forudsættes, at de sagkyndige medlemmer, der udpeges efter indstilling fra Industrirådet, har særligt kendskab til erhvervs- og produktionsforhold inden for råstofbranchen, og at de medlemmer, der udpeges efter indstilling fra Skov- og Naturstyrelsen, særlig har kendskab til miljøbeskyttelse, vandforsyning, naturbeskyttelse, byudvikling og landbrugsforhold.

I ankenævnet vedrørende lov om kemiske stoffer og produkter medvirker sagkyndige, der udpeges af miljøministeren efter indstilling fra Industrirådet, Landbrugsrådet, De Samvirkende Danske Landboforeninger, Danske Husmandsforeninger og Dansk Erhvervsgartnerforening i forening samt sagkyndige efter indstilling fra Miljøstyrelsen og Direktoratet for Arbejdstilsynet i forening.

Ankenævnet på havmiljølovens område består af sagkyndige, der beskikkes efter indstilling fra Industrirådet, Rederiforeninger, Sammenslutningen af Danske Havne, Foreningen af Private Havne. Københavns Havnebestyrelse, Århus Kommunalbestyrelse, Ålborg Kommunalbestyrelse og statshavneadministrationerne i Frederikshavn og Esbjerg i forening. Miljøstyrelsen og Fiskeriministeriet i forening.

I *ankenævnet vedrørende lov om miljø og genteknologi* medvirker sagkyndige beskikket efter indstilling fra Industrirådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Håndværksrådet, Landbrugsrådet,

De Danske Landboforeninger og Danske Husmandsforeninger i forening samt sagkyndige fra Levnedsmiddelstyrelsen i samarbejde med Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen.

4.1.3. Særligt om Overfredningsnævnet

Overfredningsnævnet består af en juridisk formand, 2 højesteretsdommere valgt af højesteret blandt rettens medlemmer og 7 politikere, udpeget af de partier, der er repræsenteret i finansudvalget. De af højesteret og partierne foretagne valg gælder for 4 år.

Det tilstræbes, at alle medlemmer er til stede ved nævnets møder, og suppleanter bruges ikke. Der foretages besigtigelse og afholdes offentligt møde i ca. 10% af sagerne.

Overfredningsnævnet beskæftiger sig med to principielt forskellige sagstyper - fredningssager, hvor fredningsnævnets afgørelser i langt de fleste tilfælde efterprøves, uanset om der klages eller ej, og konkrete klagesager om dispensationer fra bygge- og beskyttelseslinier m.v. og fra tidligere gennemførte fredninger.

Sammensætningen af Overfredningsnævnet skal ses i et historisk lys. Nævnet blev nedsat i 1917, og sammensætningen skulle sikre en dybtgående juridisk og politisk kontrol ved indgreb i ejendomsretten og afholdelse af statslige udgifter i form af erstatning.

Sammensætningen af nævnet blev på ny diskuteret i 1968 i forbindelse med gennemførelsen af den nye naturfredningslov. Nævnets sammensætning blev bibeholdt under henvisning til, at sammensætningen sikrede en betydelig prestige, juridisk sagkundskab og føling med opfattelserne i Folketinget. Det blev dog fremhævet, at netop sammensætningen til tider har gjort nævnet lovlig forsigtigt og tilbageholdende.

4.2. De ankeprocessuelle regler

Under de ankeprocessuelle regler behandles følgende spørgsmål: klageberettigede - klagens genstand - underretning - offentliggørelse m.v. - klagefrist - til hvilken myndighed skal der klages - opsættende virkning - klagevejledning.

4.2.1. Kredsen af klageberettigede

På det arealrelaterede område er hovedreglen, at kredsen af klageberettigede er afgrænset nærmere i lovene. Uden for denne hovedregel falder dog kommuneplanloven og byggeloven, hvor afgrænsningen må foretages ud fra almindelige uskrevne forvaltningsretlige regler.

For hovedreglens vedkommende gælder, at klageberettiget er ansøger eller adressaten for den pågældende afgørelse, kommuner/amter/Hovedstadsrådet. I visse love bl.a. miljøbeskyttelsesloven og naturfredningsloven, er en række foreninger, organisa-

tioner m.v. opregnet som klageberettigede. Herudover opereres med kriteriet »enhver der har en væsentlig individuel interesse i sagens udfald«.

På *miljøbeskyttelseslov ens* område fortolkes begrebet snævert, således at foreninger eller græsrodsbevægelser skal være repræsenteret ved en personkreds, hvis væsentlige individuelle interesser direkte berøres af beslutningen. Organisationer, foreninger m.v. betragtes kun som klageberettigede i eget navn, hvis dette har direkte støtte i lovens tekst. Råstofloven og vandforsyningsloven, der er udformet efter miljøbeskyttelseslovens ordning, har tilsvarende afgrænsning.

Kriteriet fortolkes mere udvidende i *naturfredningsloven og zoneloven.* Lokale foreninger, der virker for lovens intentioner, er her anset for klageberettigede. Begrundelsen for den vide fortolkning er, at man har søgt en erstatning for den klagebeføjelse, fredningsplanudvalgene udøvede. Lokale foreninger er overvågere af kommunens/amtets/Hovedstadsrådets forvaltning.

Den videste afgrænsning findes i *kommuneplanloven.* Her er kredsen som nævnt ikke angivet, og princippet væsentlig individuel interesse anvendes som det traditionelle udgangspunkt. Foreninger og græsrodsbevægelser anerkendes på dette grundlag i vidt omfang som klageberettigede.

Byggeloven indeholder ligesom kommuneplanloven ingen bestemmelser om klageberettigede. På samme måde som her afgrænses kredsen af klageberettigede ud fra uskrevne forvaltningsretlige reglers hovedkriterium »individuel og væsentlig interesse«, men spørgsmålet om klageret for foreninger m.v. spiller på grund af afgørelsernes begrænsede interesse for andre end adressaten og en snæver kreds af omboende en helt underordnet rolle smmenlignet med, hvad der gælder inden for bl.a. kommuneplanlovens område.

4.2.2. Klagens genstand

Det traditionelle udgangspunkt i forvaltningsretten er, at en afgørelse altid kan påklages, samt at hele afgørelsen kan påklages. Dette udgangspunkt gælder også for de arealrelaterede love.

Der er dog undtagelser fra dette princip. Således bestemmes det i miljøbeskyttelseslovens § 5, at kommunale afgørelser af mindre betydning for miljøbeskyttelsen af ministeren kan besluttes afgjort endeligt i 1. instans.

Endvidere er klagen på kommuneplanlovens og byggelovens område som udgangspunkt begrænset til alene at omfatte retlige spørgsmål. Det samme gælder bl.a. miljøbeskyttelseslovens § 27.

4.2.3. Underretning og offentliggørelse

Den, som afgørelsen direkte har retsvirkninger for - adressaten eller adressaterne - skal have særskilt underretning om afgørelsen. Denne underretning kaldes juridisk-teknisk »bekendtgørelse« og er efter almindelige forvaltningsretlige regler en betingel-

se for afgørelsens gyldighed i forhold til den eller de pågældende.

Herudover skal afgørelsen i forskelligt omfang meddeles til andre end adressaterne. Generelt gælder på området, at de berørte myndigheder, herunder kommuner, amter og Hovedstadsrådet, skal have underretning om afgørelsen.

Foreninger, organisationer og privatpersoner, der har en væsentlig individuel interesse, skal efter nogle love have særskilt underretning - i andre er offentliggørelse nok. Der findes altså mangfoldige ordninger, som det er svært at sige noget generelt om. På *miljøbeskyttelseslovens* område gælder, at privatpersoner, der har en individuel, væsentlig interesse, og klageberettigede organisationer, jfr. § 74, stk. 2-5, skal have underretning om afgørelsen. Offentliggørelse kan dog afløse denne underretning.

Ved kapitel 5-godkendelser skal der altid ske offentliggørelse.

På *zonelovens* område skal tilladelser offentliggøres, men der er fastsat regler om, at offentliggørelse i nærmere angivne tilfælde ikke skal finde sted. Offentliggørelse vil f.eks. være unødvendig, hvis der er sket særskilt underretning om afgørelsen med oplysning om klageadgang til alle, der må antages at have en væsentlig, individuel interesse i afgørelsen.

På *naturfredningslovens* område skal de anerkendte foreninger og institutioner, jfr. § 8, have underretning. Visse afgørelser skal desuden offentliggøres. På råstoflovens område kan der enten ske underretning til privatpersoner, der har en væsentlig individuel interesse i sagen, eller offentliggørelse kan vælges.

På *kommuneplanlovens* område er der som udgangspunkt hverken krav om særskilt underretning eller offentliggørelse til organisationer, foreninger eller privatpersoner. Dog skal naboer og evt. andre omboende høres, før der kan gives dispensation fra bestemmelser, der tilgodeser deres forhold, og der skal efterfølgende ske underretning til dem, der har besvaret høringen.

På *byggelovens* område skal ansøgere samt naboer, der har afgivet bemærkninger i en dispensationssag, have underretning om afgørelsen. Der er ikke bestemmelser om bekendtgørelse, offentliggørelse eller underretning af videre kredse.

Der eksisterer altså en stor variation på dette område, hvor der stort set ikke er 2 ordninger, der er ens.

4.2.4. Klagefrister

På dette område er der en rimelig ensartethed. Lovene opererer som hovedregel med en 4 ugers klagefrist fra afgørelsens offentliggørelse eller meddelelse. Undtagelserne er kommuneplanloven, der ikke har klagefrister, og nogle sager efer skovloven, hvor der gælder en 8 ugers frist.

Der kan opstå problemer vedrørende klagefristerne, hvis der både sker meddelelse og offentliggørelse, da fristerne i så fald kan løbe over forskellige tidsrum for forskellige persongrupper. Dette er dog udelukkende et spørgsmål om koordinering.

Det er endvidere et problem, at fristerne ikke beregnes efter samme kriterier. Dette kan medføre forståelsesvanskeligheder for borgeren og er uhensigtsmæssig for administrationen.

4.2.5. Til hvilken myndighed skal klage indgives?
På det her behandlede område eksisterer der 2 ordninger. På råstoflovens og zonelovens områder gælder, at klage skal indsendes til den myndighed, der har truffet afgørelsen. En af begrundelserne for denne ordning er, at myndigheden, der har truffet afgørelsen, kan sende den til klagemyndigheden med bemærkninger og udtalelser. Endvidere vil klagens indgivelse til 1. instansen give denne anledning til at genoverveje afgørelsen og evt. ændre denne inden for de rammer, som sættes af almindelige forvaltningsretlige regler for en myndigheds adgang til at omgøre en afgørelse til skade for adressaten. Ordningen vil med andre ord virke på samme måde som en remonstration til den myndighed, som har afgjort sagen i 1. instans. Muligheden for at omgøre egen afgørelse vil dog kun have praktisk betydning, hvor der i klagen fremføres væsentlige nye oplysninger eller synspunkter, eller hvor sådanne fremkommer ved behandlingen af klagen. Med denne begrænsning vil myndighedens tilbøjelighed til at omgøre nok være lidt større, når klagen indgives til 1. instansen, end hvis sagen er ude af dennes regi, fordi klagen direkte tilgår ankemyndigheden.

På naturfredningslovens, kommuneplanlovens og byggelovens områder sendes klagen direkte til klagemyndigheden.

På miljøbeskyttelseslovens og vandforsyningslovens områder findes en ordning, der er en kombination af de 2 foregående. Generelt følges på disse felter den foran omtalte første ordning, men hvor Miljøankenævnet er klagemyndighed, skal klage sendes direkte til nævnet. Denne ordning er lavet for at understrege ankenævnets uafhængighed af ministeriet og ikke mindst af Miljøstyrelsen.

Det fremgår af ovenstående, at der er en betydelig forskel i de forskellige ordninger. Dette kan skyldes, at ordningerne er udformet med henblik på en bestemt sagstype, men denne forklaring er næppe fuldt dækkende.

4.2.6. Opsættende virkning
Det traditionelle forvaltningsretlige princip er, at klage ikke har opsættende virkning. Klagemyndigheden kan dog tillægge klagen opsættende virkning.

Om dette skal ske må bero på en afvejning af hensynet til retssikkerheden mod hensynet til reguleringens effektivitet.

På det arealrelaterede område gælder ofte, i modsætning til det traditionelle forvaltningsretlige udgangspunkt, at klage som hovedregel har opsættende virkning. Baggrunden er, at der er tale om regulering af dispositioner, der typisk er vanskelige at ændre uden i hvert fald væsentlige økonomiske konsekvenser. Klagemyndigheden kan i visse tilfælde dispensere fra klagens opsættende virkning også i situationer, hvor der ikke foreligger nogen lovhjemmel.

Klage efter miljøbeskyttelsesloven og vandforsyningsloven har som hovedregel opsættende virkning. Dette gælder, når der samtidig er tale om bygge- og anlægsarbejder. Der er dog hjemmel til dispensation herfra i loven. Det påpeges i betænkningen i forbindelse med den seneste ændring af miljøbeskyttelsesloven, at der ved klage til Miljøankenævnet ved påbud/forbud ikke bør gives opsættende virkning, som vil forhale indførelse af miljøforbedrende foranstaltninger. Kommuner og amter fik tillige mulighed for at dispensere fra opsættende virkning af klage i sådanne tilfælde. Udgangspunktet opgives dog, når andre end virksomheden klager.

Klage over tilladelse til råstofindvinding har opsættende virkning.

Klage efter naturfredningsloven og zoneloven har opsættende virkning. Myndigheden kan dog i visse tilfælde dispensere herfra. Denne kompetence er begrænset.

Klage efter kommuneplanloven har ikke opsættende virkning. Undtagelsen er klage vedrørende ekspropriation. Klage kan dog også i øvrigt tillægges opsættende virkning af klagemyndigheden, hvis denne konkret skønner, at dette er rimeligt. Baggrunden for, at klage som hovedregel ikke har opsættende virkning, er formentlig, at der kun kan klages over retlige spørgsmål.
På byggelovens område har klage som hovedregel ikke opsættende virkning, men klagemyndigheden kan i visse tilfælde tillægge klage denne virkning.

4.2.7. Klagevejledning

Afgørelser, der kan påklages til anden myndighed, skal jfr. forvaltningslovens § 25 være ledsaget af klagevejledning.

Efter ikrafttrædelsen af denne bestemmelse den 1. januar 1987 er de hidtidige variationer i praksis m.h.t. klagevejledning på lovgivningens område uden betydning.

4.3. De tungeste ankesagsområder

De fleste teknisk vanskelige sager falder på miljølovens område. Alene på kapitel 5-området er der 500 ankesager årligt til Miljøstyrelsen, hvoraf 140 påklages videre til Miljøankenævnet.

På zonelovens område er der ca. 600 ankesager, samt ca. 250 klagesager efter sommerhuslovens helårsbestemmelser.

Endvidere må nævnes retlige klager efter kommuneplanloven, hvoraf der er ca. 500 årligt.

På byggelovens område påklages ca. 200 sager til Byggestyrelsen. Amterne modtager som klagemyndighed ca. 1000 sager om året.

Som områder i øvrigt med en del vanskelige sager kan nævnes råstofloven, naturfredningslovens § 43 (vådområder) samt Overfredningsnævnets område. Der henvises i øvrigt til oversigt over ankesystemerne (bilag 3) og (bilag 4) om bl.a. sagsantal, sagsbehandlingstid og omgørelsesfrekvenser.

5. Kritikken af de nuværende ankesystemer

Ankesystemerne kritiseres typisk for at være uoverskuelige og for at give anledning til lang sagsbehandlingstid. Der rettes også i nogle tilfælde kritik mod ankeorganernes funktion, herunder at ankenævnets sammensætning ikke sikrer »den rigtige« afgørelse af sagerne. Endvidere kritiseres, at det ofte ikke nytter noget at klage.

I det følgende er disse kritikpunkter uddybet på baggrund af udvalgets diskussioner og de synspunkter, der er fremkommet fra andre af de parter, der har interesse i ankesystemets funktion.

5.1. Uoverskuelighed

Et hyppigt forekommende kritikpunkt mod ankesystemerne er, at de fremstår som meget uoverskuelige.

Når systemet betragtes i sin helhed, er der mange forskellige ankeinstanser og forskelle med hensyn til, om der kan klages til en eller to instanser. Der er forskelle med hensyn til, om både retlige forhold og skøn kan påklages. Ligeledes forskelle i afgrænsningen af kredsen af klageberettigede, klagefristernes længde og beregning m.v. Også spørgsmålet om, hvem klagen skal indgives til, er løst forskelligt i de forskellige regelsæt.

Fra både administrationen og fra borgerne er der desuden rettet kritik mod opdelingen af samme typer regulerende bestemmelser i forskellige lovgivninger. F.eks. kritiseres delingen af de bebyggelsesregulerende bestemmelser mellem kommuneplanloven, byggeloven, brandloven m. v. Denne forekommer uforståeligt for borgeren og giver koordineringsproblemer.

Endvidere er der rejst kritik af, at visse sager i det åbne land involverer en række myndigheder ud over de kommunale. F. eks. kritiseres det, at fredningsnævnene involveres ved dispensationer fra byggelinier. En imødekommelse af kritikken gennem en ændring af kompetencen i 1. instans har som nævnt i indledningen ikke været behandlet af udvalget.

Kritikken har især samlet sig om spørgsmålet om begrænsninger

i klageadgangen og afgrænsningen af den kreds, der kan klage.

Fra miljø- og forbrugerorganisationerne rejses der således kritik af de bestemmelser, der findes om afgrænsning af klagens genstand til alene at omfatte retlige spørgsmål eller principielle og væsentlige spørgsmål. Reglerne giver fortolkningsproblemer, også fordi der er forskellige formuleringer i de enkelte love. I nogle tilfælde må der en ret omfattende prøvelse til, før det kan afgøres, om en klage skal afvises. Bestemmelserne er vanskelige at forklare brugerne, som også ofte vil have vanskeligt ved at acceptere, at der ikke kan klages over sagen i sin helhed.

Endvidere kan nævnes en del usikkerhed og kritik af kredsen af klageberettigede. Fra erhvervslivet anføres det, at kredsen af klageberettigede er for vid - at der kommer for mange klager fra uvedkommende, som påfører virksomhederne et ufornødent tidstab. Omvendt lægger miljø-, frilufts- og forbrugerorganisationerne vægt på, at der er en bred klageadgang, og at klager over tilladelser har opsættende virkning.

5.2. Een sag - flere love og myndigheder

Borgerne opfatter ligeledes systemet som uoverskueligt og usikkert i tilfælde, hvor samme sag skal behandles efter to eller flere love, eller henhører under flere myndigheder. Borgeren opfatter sin sag som en helhed og finder det derfor vanskeligt at forstå, at han ikke kan få en samlet afgørelse i stedet for flere delafgørelser. Borgeren vil endvidere have svært ved at overskue, om sagen er færdigbehandlet. I sådanne sager kan det i øvrigt være vanskeligt at give en korrekt klagevejledning, og denne bliver under alle omstændigheder kompliceret.

5.3. Sagsbehandlingstiden

Det er en ofte fremført kritik, at ankeprøvelsen tager for lang tid. Ofte går kritikken mere upræcist på, at det tager lang tid at få en sag behandlet hos det offentlige. Borgerne ser det offentlige som en helhed og tænker ikke på, om det er i 1. eller 2. instans, det tager tid. I nogle tilfælde er kritikken også kædet sammen med, at sagen skal behandles efter flere regelsæt, hvilket giver en lang og uoverskuelig sagsbehandling, ofte hos flere myndigheder både i 1. og 2. instans.

Det har ikke været udvalgets opgave at beskæftige sig med mulighederne for at forkorte sagsbehandlingstiden i 1. instans eller med tværgående forenklingsforslag vedrørende 1. instansbehandlingen.

For så vidt angår sagsbehandlingstiden i ankeinstanserne har der været kritik af, at sagsbehandlingstiden bl.a. i visse miljøsager og ofte i zonesager er lang, samt at der er tendens til en »forhalende« sagsbehandling i nogle kommuner i forbindelse med høringer over ankesagen.

Fra undersøgelser af sagsbehandlingstiden i de tilfælde, hvor en sag påklages (se bilag 4 sagsantal, omgørelsesfrekvens og sagsbehandlingstid), kan følgende illustrere sagsbehandlingstiden for en ankesag i de forskellige organer:

Der er imidlertid tale om forskellige opgørelsestidspunkter, hvorfor en direkte sammenligning ikke er mulig.

På *miljølovens* område er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, fra første instans har truffet afgørelsen i de tilfælde, hvor en sag påklages gennem alle instanser, til Miljøankenævnet træffer sin afgørelse som 3. instans, ca. 9 3/4 måned. Miljøankenævnets sagsbehandlingstid er gennemsnitlig 3 måneder. Nogle sager er afgjort hurtigt, andre tager meget lang tid. Det fremgår, at en 3. instans behandling ikke er dobbelt så tung som en 2. instansbehandling, i alt fald ikke ud fra en gennemsnitsbetragtning.

På *zonelovens* område ligger sagsbehandlingstiden for 80% af sagernes vedkommende på 3 til 8 måneder fra sagens modtagelse i Planstyrelsen (sekretariat for Miljøankenævnet), til ankenævnets afgørelse foreligger.

Sagsbehandlingstiden i sager om helårsbeboelse i sommerhusområder efter *sommerhusloven* tager normalt ca. 4 måneder fra sagens modtagelse i Planstyrelsen til ankenævnets afgørelse foreligger.

På *kommuneplanlovens* område er den samlede sagsbehandlingstid fra klagens modtagelse i Planstyrelsen til sagens afgørelse gennemsnitlig 14-16 uger, hvoraf kommunerne anvender 8-10 uger på høringsbesvarelsen. Sagsbehandlingstiden i Planstyrelsen er således i gennemsnit 6 uger fra modtagelsen af kommunens udtalelse.

I *bygge- og beskyttelsesliniesager samt dispensationer fra fredninger* er middeltallet for Overfredningsnævnets afgørelser godt 3 måneder fordelt med ca. 1 måned for kontorekspederede sager, godt 4 måneder for mødesager og 5 måneder for besigtigelsessager.

Fredningssager viser på baggrund af 5 sager i 1984 et tidsforbrug på mellem 4 og 8 måneder i Overfredningsnævnet.

Ankesager efter *naturfredningslovens §§43-43b* tilstræbes færdigbehandlet i Skov- og Naturstyrelsen inden for 4 måneder.

På *byggelovens* område er den normale sagsbehandlingstid fra klagens modtagelse i Byggestyrelsen 3-4 måneder. Heri er inkluderet tiden, der medgår til nødvendige høringer.

Som årsager til, at sagerne trækker ud, nævnes, at nogle sager kræver supplerende oplysninger fra klageren, (fornyet) høring af forskellige myndigheder samt, især for fredningsområdet, besigtigelser på stedet.

For Miljøankenævnets sager på miljøområdet nævnes, at sagerne ofte kan afgøres meget hurtigt, fordi 2. instansen er en styrelse, hvor der allerede er foretaget en grundig sagsbehandling, og at sagsbehandling med sagkyndige i nævnet kan gå hurtigt.

På zonelovens område nævnes, at den relativ lange sagsbehandling skyldes, at nævnet, der er 2. instans, og som er sammensat også af politikere, kræver en grundig sagsforberedelse. Det fremhæves, at sagsbehandlingstiden formentlig kan nedsættes noget ved rationaliseringer inden for de eksisterende strukturer, men det må dog fremhæves, at en sagsforelæggelse for ankenævnet nødvendiggør udarbejdelse af en sagsbeskrivelse med indstilling, oversendelse til nævnet, udsendelse til nævnsmedlemmerne, afholdelse af et møde, tilbagesendelse og færdiggørelse i sekretariatet.

5.4. Ankeorganernes funktion og sammensætning

Den væsentligste kritik af ankeorganernes funktion og sammensætning har været rettet mod Miljøankenævnt, især på miljølovens område. Fra politisk side har det således været hævdet, at Miljøankenævnet har fungeret som et »omsvøbsdepartement«, som ikke har virket til gunst for miljøet. I den forbindelse er det blevet foreslået, at nævnet kun skulle behandle større og principielle sager, samt at Folketinget skulle sikres større indflydelse på afgørelserne, f.eks. ved repræsentation af folketingspolitikere i nævnet.

Fra miljø-, frilufts- og forbrugerorganisationerne kritiseres Miljøankenævnets sammensætning for at være skæv med for stor vægt af sagkyndige med tilknytning til erhvervslivet. Det påpeges, at der bør udpeges sagkyndige medlemmer efter indstilling fra miljø- og forbrugerorganisationerne.

Fra amtskommunal og kommunal side anføres det, at ordninger, der indebærer en endelig afgørelse i en styrelse, er uheldige, fordi de indebærer, at politisk valgte forsamlingers skønsmæssige afgørelser bedømmes endeligt af et administrativt system og ikke af et politisk organ.

På byggelovens område er det et kritikpunkt, at der er klageadgang til amtsrådene. Denne ordning anses for uhensigtsmæssig - også fra amtskommunal side, fordi amtsrådene i øvrigt kun har meget begrænsede opgaver på dette område og derfor ikke råder over en rimelig ekspertise.

5.5. Manglende effekt af klage

Der har været rejst kritik af, at klage over en kommunal myndigheds tilsidesættelse af regler, herunder af procedureforskrifter, i mange tilfælde ikke får nogen virkning. Kritikken har navnlig været rettet mod kommuneplanlovens område, hvor en kommunalbestyrelse f.eks. har undladt at udarbejde en lokal-

plan eller har tilsidesat nogle procedureregler ved udarbejdelse af en lokalplan. Kritikken har været knyttet sammen med, at der på kommuneplanlovens område ikke er klagefrister eller opsættende virkning. I nogle tilfælde vil en klages manglende faktiske virkning kunne skyldes, at en myndighed urigtigt har antaget, at et projekt ikke krævede tilladelse efter en arealreguleringslov. Som eksempel kan nævnes en situation, hvor en kommune behandler en ansøgning om byggetilladelse og - ofte, uden at der kan bebrejdes den noget - lægger til grund, at indhentelse af miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 ikke er nødvendig, og hvor forholdet først kommer frem, når anlægget er opført og evt. taget i brug. Her vil miljømyndigheden på grund af den faktisk foreliggende situation typisk strække sig langt for at meddele den fornødne tilladelse, og en klage fra omboende eller andre over denne beslutning vil ikke have samme udsigt til at kunne føre til omgørelse, som hvis klageinstansens afgørelse ikke var præjudiceret væsentligt af de faktiske omstændigheder.

I sådanne tilfælde vil klageren som oftest først blive bekendt med sagen, når det pågældende byggeri eller anlæg er under opførelse. Klagen vil som regel blot medføre, at der sker en formel lovliggørelse af det pågældende forhold, hvilket kan krænke den almindelige retsopfattelse.

Der har været ønsker fremme om, at der i grovere tilfælde i videre omfang end nu statueres ugyldighed.

5.6. Sammenfatning

Den væsentligste kritik retter sig mod, at ankesystemerne set som en helhed er komplekse og uoverskuelige, både med hensyn til ankesystemets organisering og de ankeprocessuelle regler. Der er ønsker om en forenkling af ankesystemet, men ønskerne peger i forskellige retninger med hensyn til, om ankeinstansen skal være en hierakisk myndighed eller et nævn, samt hvordan et nævn skal sammensættes. Der er enighed om, at der som hovedregel kun bør være én ankeinstans.

Tidsforbruget i ankesager giver også anledning til kritik, men kritikken er ikke ensidigt rettet mod ankesagsbehandlingen.

6. Udvalgets udgangspunkter for et nyt ankesystem

På baggrund af udvalgets opfattelse af ankesystemets funktion, gennemgangen af de gældende ordninger og den anførte kritik er der enighed om følgende udgangspunkter for et nyt ankesystem:

- Normalt altid ankemulighed
Det er det generelle udgangspunkt i dansk forvaltningsret, at alle administrative afgørelser så vidt muligt skal kunne indbringes for en prøvelsesinstans. Det har også været udvalgets udgangspunkt.

Begrænsninger i klageadgangen eksempelvis til kun at omfatte retlige spørgsmål bør sædvanligvis kun finde sted, hvor der er tilknyttet en offentlighedsprocedure til 1. instansbehandlingen, og hvor decentraliseringen er et hovedformål med den pågældende lovgivning.

- Normalt kun én ankemulighed
Behandling af klage over en forvaltningsafgørelse betyder både, at en endelig afklaring af det pågældende spørgsmål udskydes med den heraf følgende usikkerhed for klageren og andre implicerede private og offentlige interessenter, og at der skal anvendes offentlige ressourcer på fornyet arbejde med en sag.

Hensyn til såvel individuelle som offentlige interesser tilsiger derfor, at klagesystemet indrettes således, at en endelig administrativ afgørelse vedrørende et sagsforhold som hovedregel kan nås efter én og kun én klagesagsbehandling.

- Ikke klageadgang til ministeren
Ønsket om at friholde ministeren har været et princip for Miljøministeriets lovgivning i længere tid og har sin baggrund i principielle overvejelser om en ministers opgaver og funktion.

- Nævn som ankeinstans i særlig vigtige sager
Det er vigtigt for tilliden til ankesystemet, at afgørelsen i den endelige instans respekteres som punktum i sagen. Der kan være politisk komplicerede sager, hvor det er vanskeligt at få denne effekt af afgørelser, truffet af en styrelse.

- Styrelsen bør inddrages i ankesagsbehandlingen
Styrelserne på Miljøministeriets og Boligministeriets område er tillagt en central rolle i det udførende administrative arbejde og overvågningen af, om lovgivningen virker efter hensigten. For at kunne udfylde disse funktioner er det som oftest af betydning, at styrelserne har en tæt føling med den konkrete sagsbehandling, både i 1. og 2. instans.

- De ankeprocessuelle regler bør harmoniseres
Af overskuelighedshensyn bør de meget forskellige ankeprocessuelle regler harmoniseres, medmindre der er tungtvejende konkrete forhold, der taler for det modsatte.

7. Udvalgets overvejelser vedrørende ankesystemets organisation

7.1. *Indledning*

Ud fra kommissoriet, de udgangspunkter, som er omtalt foran under 6, og de erfaringer, der knytter sig til de hidtidige ankeordninger, har udvalget først og fremmest koncentreret sine overvejelser om et ankesystem, hvor det centrale element er enten et ankenævn eller de respektive styrelser eller en kombination af disse to elementer.

En række andre organisationsformer - herunder sådanne, som kendes fra andre forvaltningsområder - har kort været drøftet, men er hurtigt blevet opgivet, fordi de ikke er forenelige med kommissoriet eller med de udgangspunkter, som udvalget i øvrigt har ment at måtte lægge til grund.

Det gælder således en ordning med ministeren som klageinstans, idet de forslag af denne art ville stride imod det generelt accepterede ønske om at friholde ministeren mest muligt for arbejde med enkeltsager - et ønske, som hidtil ikke har været mindst udtalt netop på Miljøministeriets område. Der har ligeledes været overvejende enighed i udvalget om at forkaste ordninger med regionale ankeinstanser, både i form af amtsråd og regionale ankenævn. En rolle for amtsrådet som ankeinstans for kommunalbestyrelsens afgørelser lader sig ikke forene med kommunalreformens princip om en entydig arbejdsdeling mellem kommuner og amter. Det er accepteret, at amtsrådet - f.eks. i regionplaner - udstikker rammer for kommunalbestyrelsens virke, men ikke, at et amtsråd skal kunne prøve en kommunal afgørelse på områder, der i øvrigt ligger uden for amtsrådets kompetence. Udvalget har ikke fundet at burde anfægte dette princip. En ordning med regionale ankeinstanser ville i øvrigt uvægerligt i stort omfang indebære en 3-instansordning og medføre en betydelig stigning i de samlede udgifter til ankesystemets funktion, hvilket ikke er i overensstemmelse med kommissoriets forudsætninger. Der ville også kunne rejses en række andre indvendinger imod et system med regionale ankeinstanser, og de hidtidige erfaringer inden for areallovgivningens område støtter heller ikke overvejelser om en løsning i dette spor.

Som arbejdsmetode har udvalget valgt at analysere de organisatoriske problemstillinger med udgangspunkt i to modeller, der

kort og ikke fuldt dækkende kan betegnes en »ankenævnsmodel« og en »styrelsesmodel«.

Efter *ankenævnsmodellen* kan afgørelser fra 1. instanserne - typisk et kommunalt råd - påklages til ét fælles ankenævn. Dette vil enten kunne have et selvstændigt sekretariat, som varetager alle sekretariatsfunktioner for nævnet, eller i hvert fald i alt væsentligt kunne sekretariatsbetjenes af de respektive styrelser. Ankenævnsmodellen er således i princippet en ren 2-instansordning.

Styrelsesmodellen indebærer, at 1. instansernes afgørelser kan påklages til den pågældende styrelse, der normalt træffer den endelige administrative afgørelse i sagen. Efter modellen er det dog forudsat, at visse større eller principielle sager kan indbringes for et ankenævn, der ligesom nævnet efter ankenævnsmodellen er fælles for hele den arealrelaterede lovgivning under Miljøministeriet samt for byggeloven. Modellen er således som udgangspunkt en 2-instansordning, men indeholder dog mulighed for, at der i et vist antal sager impliceres 3 instanser.

Inden analysen af de to modeller påbegyndes, er der grund til at klargøre *to forhold vedrørende ankenævn,* der indgår som et element i begge modeller, om end med forskellig vægt.

For det første kan betegnelsen »ankenævn« dække over to hovedtyper af kollegialt sammensatte klageorganer. Dels kan ordningen være den, at samme personkreds principielt behandler alle klagesager og alle aspekter i disse. Inden for den arealrelaterede lovgivning er Overfredningsnævnet et eksempel herpå. Dels kan det være bestemt, at nævnet i den enkelte sag sammensættes af en mindre gruppe ud af en større samlet medlemskreds, således at sammensætningen varierer fra sag til sag efter bl.a. medlemmernes saglige forudsætninger. Det kan videre være sådan, at nævnet behandler sager efter flere forskellige love, og at nogle medlemmer kun kan medvirke ved behandlingen af sager efter en enkelt eller enkelte love. Begge disse variationsbredder findes i dag inden for Miljøankenævnet, jfr. herved foran 4.1.2. Hvor sammensætningen skifter fra lovområde til lovområde, kan ordningen tendere imod, at én fælles nævnstitel reelt dækker over flere forskellige nævn. I den følgende fremstilling er begge slags ankenævn taget i betragtning, og det vil af sammenhængen fremgå, om udvalget har den ene eller den anden type for øje.

For det andet skal fremhæves, at *flertallet* har lagt til grund, at en egentlig nævnsbehandling normalt bør forbeholdes relativt store, komplicerede eller principielle sager, medens mere enkle og rutineprægede afgørelser bør kunne træffes inden for en bureaukratisk organiseret forvaltning. Baggrunden for denne forudsætning er den simple konstatering af, at en egentlig nævnsbehandling - der bortses således fra tilfælde, hvor nævnet har delegeret afgørelsen til f.eks. en styrelse - typisk vil være noget mere ressourcekrævende end behandling i en bureaukratisk organiseret forvaltning og tage længere tid. Dette ligger allerede i, at

flere personer skal impliceres, og at der skal afholdes møder om sagerne. Udtrykt på en anden måde skal nævnsbehandlingen begrænses til sager, hvor der på grund af nævnets sammensætning er grund til at regne med, at inddragelsen af nævnet vil tilføre sagsbehandling eller -vurdering noget væsentligt, som ikke kan ydes af f.eks. en styrelse eller et nævnssekretariat.

I det følgende belyses først under 7.2 nogle organisatoriske problemstillinger, som i hovedsagen er fælles for de to modeller. Derefter tages under 7.3 og 7.4 nogle spørgsmål op, som knytter sig særligt til henholdsvis ankenævnsmodellen og styrelsesmodellen. De samlede konklusioner og udvalgets konkrete forslag vedrørende ankesystemets organisation findes i det følgende kapitel 8.

7.2. Fælles problemstillinger

7.2.1. Sammensætning af ankenævn

Ved sammensætningen af et ankenævn på det her behandlede felt er der navnlig grund til at overveje inddragelse af følgende persongrupper:

1) jurister med dommerkvalifikationer,
2) landspolitikere,
3) kommunalpolitikere,
4) sagkyndige,
5) partsrepræsentanter og
6) repræsentanter for centraladministrationen.

I denne sammenhæng bør det bemærkes, at der under den i indledningen nævnte arbejdsgruppes høringer af repræsentanter for forskellige grupper med særlige praktiske eller teoretiske forudsætninger for at vurdere ankesystemet inden for den arealrelaterede lovgivning fra en eller flere sider er fremsat ønske om repræsentation i ankenævnet af alle seks nævnte personkategorier.

7.2.1.1. Jurister

Der har været enighed blandt de hørte om, at formanden for ankenævnet i den enkelte sag bør være en jurist med dommerkvalifikationer. Herfor taler både, at sagerne meget hyppigt indeholder retlige problemer - tit endda relativt komplicerede retsspørgsmål -, og at de typisk modstående og uensartede interesser i sagernes udfald begrunder deltagelse af et neutralt element, der generelt næppe kan repræsenteres bedre end gennem en jurist med dommerkvalifikationer. Udvalget finder derfor, at ankenævnets formand i den enkelte sag altid bør være en jurist med dommerkvalifikationer. Denne bør endvidere ligesom både ankecheferne i Miljøankenævnet og formanden for Overfredningsnævnet være heltidsbeskæftiget med ankesagsarbejde. Uanset valg af model må der formodes at være behov for flere heltidsbeskæftigede ankechefer i et nyt fælles ankenævn. Formanden for hele ankenævnet bør have landsdommerkvalifikationer, således som det har været lovgivningsmæssigt

krævet med hensyn til Miljøankenævnet og rent faktisk været tilfældet med hensyn til Overfredningsnævnet.

7.2.1.2. Landspolitikere

Med »landspolitikere« forbindes i denne sammenhæng personer, som indvælges i ankenævnet for at repræsentere landspolitiske synspunkter. Dette betyder, at de pågældende i hvert fald helt overvejende vil have tilknytning til de politiske partier, som har repræsentation i Folketinget. Konsekvensen heraf vil formentlig være, at sådanne medlemmer må *udpeges af Folketinget* (se dog efterfølgende om den mulighed, at de vælges af ministeren). Disse landspolitikere kan være medlemmer af Folketinget, men behøver ikke at være det.

En udpegningsret, som placeres i Folketinget, kan tænkes udformet på flere måder, hvoraf to er mest nærliggende.

Den ene indebærer, at Folketinget ved forholdstal vælger et antal medlemmer til udvalget, medens den anden ordning indeholder repræsentationsret for hvert af de politiske partier, som har medlemmer af Folketingets finansudvalg - svarende til, hvad der i dag gælder for Overfredningsnævnet. Fælles for alle praktisk tænkelige fremgangsmåder vil formentlig være et krav om en afspejling af alle større grupperinger i Folketinget, hvilket betyder, at det samlede antal udpegede landspolitikere i nævnet næppe kan blive mindre end 6-7.

Der kan anføres en række *argumenter for inddragelse af landspolitikere* i et ankenævn. Som fremhævet foran under 3.3 er det typisk for mange sager på det her behandlede område, at der skal foretages en afvejning af forskellige slags interesser, og at denne afvejning ofte er skønspræget. Sådanne afvejninger er politikere velegnede til at foretage, og det kan hævdes, at de bør placeres hos politikere, fordi en afgørelse indebærer en politisk stillingtagen. Endvidere taler det for politikermedvirken, at ministeren ikke skal være øverste administrative klageinstans. Når ministeren ikke kan inddrages i konkrete klagesagers afgørelse, vil man i forhold til vort almindelige forfatningsbaserede system mangle en politisk styring samt en politisk kontrol fra Folketingets side. Politikerdeltagelse i nævnet tilfører dette et politisk element af styring og kontrol og kan siges at kompensere for, at ministeren som den normalt øverste ansvarlige for administrationen ikke impliceres. Det er også et argument for politikerdeltagelse i nævnet, at 1. instansernes afgørelser normalt træffes af politisk sammensatte kommunale råd eller dog på disses vegne. Specielt fra de kommunale organisationers side er det fremhævet, at dette forhold bør bevirke, at den endelige prøvelse af kommunalpolitikeres skøn bør ligge hos et organ med politikerdeltagelse. Endelig skal fremhæves, at politikermedvirken forlener afgørelserne med en betydelig og ønskelig autoritet, og at politikerne tilfører beslutningsprocessen et værdifuldt »lægmandselement«, hvilket kan være nyttigt i en proces, der i høj grad er bestemt af embedsmænd og ekperter.

Imod landspolitikerdeltagelse i ankenævnet kan imidlertid også

gøres en række ganske tungtvejende betragtninger gældende. Disse betragtninger er af både principiel og praktisk karakter.

På det principielle plan kan for det første bemærkes, at politikermedvirken vil kunne indebære en politisk styring, som ikke harmonerer med den generelle politiske styring der udøves af ministeren og Folketinget. Der indføres i virkeligheden et selvstændigt politisk indflydelsescenter, der ikke som ministeren formelt og reelt er undergivet kontrol fra Folketinget. På mindre administrationsområder kan dette være acceptabelt, men det forekommer specielt betænkeligt, hvis et sådant politisk element introduceres på så stort et forvaltningsfelt, som der er tale om i denne sammenhæng. Dernæst vil landspolitikermedvirken i ankenævnet - navnlig afhængigt af politikerdeltagelsens omfang - nok kunne indebære en tendens til meget konkret begrundede afgørelser. Dette vil i givet fald både svække omgivelsernes muligheder for at forudsige nævnets afgørelser og den gennem adskillige år klart markerede præference for styring gennem generelle midler i modsætning til direkte styring via enkeltafgørelser. Det bør endvidere bemærkes, at hvis der i nævnet indvælges folketingsmedlemmer, vil disses administrative arbejdsbyrde let blive så stor, at det uheldigt begrænser deres hovedfunktion som medlemmer af Folketinget.

Dersom landspolitikerdeltagelsen i nævnet er stor - og det må den som nævnt formentlig uundgåeligt være -, vil ordningen også indeholde en sammenblanding af lovgivende og udøvende funktioner, som ikke harmonerer med grundlovens principper og ikke bør praktiseres på et større forvaltningsområde.

På det praktiske plan er det en væsentlig indvending imod deltagelse af landspolitikere, at ankenævnet uvægerligt vil blive meget stort og dermed tungt arbejdende. Som bemærket foran vil der ved hver sags behandling mindst skulle deltage 6-7 politikere, hvortil kommer en juridisk uddannet ankechef, evt. et antal sagkyndige og evt. tillige andre. Nogen praktisk mulighed for, at ankenævnets formand til den konkrete sag kan udpege et mindre antal politikere til at deltage, foreligger ikke som i andre tilfælde, hvor der inden for en personkategori er opstillet en liste af medlemmer. Et sådant nævn vil endvidere skulle behandle alle sager på møder, idet cirkulationsbehandling næppe vil kunne praktiseres. Konsekvensen vil være, at et ankenævn med landspolitikerdeltagelse kun vil kunne behandle et meget beskedent antal sager, medmindre sagsbehandlingstiden skal blive for lang, og relativt set vil et ankenævn af denne type være meget ressourcekrævende. Da det ankenævn, som omhandles her, skal dække et meget stort område, og da nævnet må kunne behandle i hvert fald et vist antal sager fra hvert lovgivningsfelt, for at nævnsdannelsen overhovedet skal have mening, forekommer det tvivlsomt, om et nævn med landspolitikerdeltagelse af rent praktiske grunde vil have kapacitet til at varetage opgaven.

Der har hos et *flertal* i udvalget været enighed om, at argumenterne imod landspolitikerdeltagelse i nævnet har klar overvægt,

og at man derfor ikke kan anbefale et ankenævn af denne type. For *flertallet* har navnlig følgende principielle synspunkt været centralt:
Et ankenævn på det her omhandlede felt bør primært være egnet til efter en grundig og alsidig behandling at træffe konkrete afgørelser i overensstemmelse med generelle retningslinier, der fastsættes af de sædvanlige politiske instanser. Nævnet må kunne holde en fast og konstaterbar linie i sin praksis og derved medvirke til at artikulere f.eks. spørgsmål om normen for acceptabel forurening på et område til en politisk beslutning i de instanser, som efter forfatningen er tillagt denne opgave, d.v.s. vedkommende minister og Folketinget. En sådan målsætning for et ankenævn kan ikke honoreres af et ankenævn med deltagelse af landspolitikere. Hovedrationalet for disses medvirken vil være, at nævnet er politikfastsættende, og konsekvenserne heraf er som påpeget foran i flere henseender uheldige.

Til dette principielle synspunkt føjer sig ikke mindst de tidligere omtalte praktiske og ressourcemæssige indvendinger samt følgende ikke uvæsentlige forhold: Det vil som nærmere belyst nedenfor med kommunalpolitikerdeltagelse i nævnet være muligt at tilføre dette en række af de uomtvistelige fordele ved landspolitikermedvirken, uden samtidig at måtte acceptere de betydelige principielle og praktiske betænkeligheder, som knytter sig til sidstnævntes medlemsskab af ankenævnet.

Udvalget er opmærksom på, at en anden opfattelse med hensyn til et ankenævns sammensætning har fundet udtryk i et *forslag fra Socialdemokratiet af 29.* januar 1987 og i et *responsum* af 6. februar 1987 *fra jhv. departementschef Niels Madsen* til miljøministeren. Socialdemokratiet foreslår et nyt miljøankenævn sammensat af 6 medlemmer valgt af Folketinget. Dette forslag synes begrundet i det synspunkt, at miljøankenævnet skal være politisk styrende, og dermed netop i en betragtning, som et flertal i udvalget mener af principielle grunde at måtte tage afstand fra.

Efter Niels Madsens opfattelse bør det overvejes at sammensætte miljøankenævnet efter tilsvarende retningslinier som Overfredningsnævnet, hvor hvert af de politiske partier, der er repræsenteret i finansudvalget, udpeger et medlem. Hertil kommer yderligere et antal sagkyndige medlemmer, der udpeges efter samme regler som gælder i dag med hensyn til miljøbeskyttelseslovens område. Niels Madsens forslag er tilsyneladende primært motiveret i ønske om at etablere en politisk kontrol med nævnet, der kan sidestilles med Folketingets sædvanlige kontrol med forvaltningen. Som det er fremhævet foran opnås efter *flertallets* opfattelse næppe en sådan parlamentarisk kontrol med det stillede forslag. Endelig *skal flertallet* bemærke, at de praktiske betænkeligheder ved et nævn med denne sammensætning øges yderligere, hvis nævnet skal fungere inden for hele den arealrelaterede lovgivning under Miljøministeriet samt for byggeloven og ikke blot som Niels Madsen har forudsat det i overensstemmelse med sit kommissorium erstatte det nuværende Miljøankenævn.

Det foranstående bygger på den forudsætning, at landspolitikerne i ankenævnet vælges af Folketinget. Arealudvalget har imidlertid også overvejet, om det er muligt at gennemføre en ordning, hvorefter det landspolitiske element i nævnet *udpeges af ministeren,* og om man på denne måde kan undgå nogle af de ulemper, som kan knytte sig til en folketingsudpegning.

Det må være et krav til en sådan ordning, at landspolitikerne i ankenævnet både totalt og i den enkelte sag kan siges at dække de politiske hovedanskuelser, som findes på det arealrelaterede område, eller udtrykt på en anden måde, at det politiske element i nævnet skal være udtryk for en politisk balance. En anden ordning vil indebære risici for politisk prægede skift i ankenævnets praksis alt efter, hvilke partier der er repræsenteret i eller støtter regeringen. Dette vil ikke være heldigt og vil klart stride imod dansk administrativ tradition. Hertil skal tilføjes, at der ikke kan parallelliseres til ministeradministration, da ministeren i modsætning til landspolitikerne i nævnet vil have et politisk ansvar over for Folketinget.

Hvis ministerens udpegning skal bindes til de politiske partier, vil der intet være vundet ved at placere udpegningsretten hos ministeren, og det ville i så fald næppe heller være acceptabelt, at ministeren skulle have denne ret. Man kunne imidlertid tænke sig, at ministeren alene var bundet til at udpege medlemmer, som tilsammen repræsenterede de vigtigste miljøpolitiske holdninger i landet, og at antallet af politiske medlemmer i nævnet på denne måde kunne nedbringes væsentligt i forhold til en ordning, hvorefter Folketinget har udpegningsretten. Heroverfor kan imidlertid navnlig to betragtninger gøres gældende. For det første er der i hvert fald ikke for tiden noget sikkert grundlag for at opdele de miljøpolitiske grundholdninger i et mindre antal. For det andet vil ankenævnet få et så stort antal sager, at de samme »politikere« ikke kan medvirke i alle sager, hvis der ikke skal være tale om heltidsbeskæftigelse for de pågældende. Det vil sige, at ministeren skal udpege flere »hold« af politikere, som alle skal have en rimelig balance i politisk henseende, og dette skønner *flertallet* ikke vil være praktisk muligt.

Flertallets konklusion er derfor, at der ikke kan antages at kunne findes en acceptabel løsning gennem en ministerudpegning af politikere til ankenævnet.

Et *mindretal* - David Rehling, Finn Holm-Jørgensen og Svend Erik Nielsen - finder ikke, at betænkeligheden ved landspolitikere kan tillægges den vægt, som flertallet gør. Mindretallet finder det tværtimod af stor betydning, at afgørelserne i 3. instans træffes ud fra en national helhedsvurdering. Et af natur- og miljøpolitikkens hovedtemaer i disse år er netop konflikten mellem de kortsynede lokale økonomiske og egnsudviklingsmæssige hensyn over for mere overordnede og langsigtede, landsdækkende helhedsvurderinger. De lokalpolitiske hensyn vil i forvejen dominere afgørelsen i 1. instans og må nødvendigvis afbalanceres i 3. instansen. De politiske medlemmer af miljøankenævnet bør derfor udpeges af Folketinget, dog således, at de pågældende

ikke bør være medlemmer af tinget. Evt. kan ordningen ud fra praktiske hensyn tilrettelægges således, at der blandt de udpegede udvælges to til deltagelsen i den enkelte sags behandling.

7.2.1.3. Kommunalpolitikere

Hvis kommunalpolitikere skal medvirke i et ankenævn, bør disse medlemmer hentes fra en eller flere lister, som er indstillet af Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen*) i Danmark samt Københavns og Frederiksberg kommuner. Mest hensigtsmæssigt vil det formentlig være, hvis disse organisationer samt Københavns og Frederiksberg kommuner indstiller i fællesskab, således at der kun foreligger én liste. Til den enkelte sag forestiller udvalget sig, at ankenævnets formand udpeger 2 medlemmer fra denne liste.

For en medvirken af kommunalpolitikere taler som udgangspunkt de samme *argumenter,* som er anført foran under 7.2.1.2. vedrørende landspolitikere. Der må dog gøres den vigtige reservation, at kommunalpolitikerne ikke i samme omfang som landspolitikerne bibringer nævnet et element af politisk styring og kontrol, der kompenserer for den almindelige politiske styring og kontrol, som på andre områder gøres gældende af eller igennem ministeren. Det fremgår af det foranstående, at *flertallet* ikke anser dette for at være en indvending, men tværtimod en fordel. Yderligere er det et argument for deltagelse af kommunalpolitikere, at disse til nævnsarbejdet medbringer erfaringer fra kommunalt arbejde og dermed bl.a. en forståelse for de vilkår, hvorunder de kommunale myndigheder har arbejdet med sagerne.

De principielle *indvendinger,* som knytter sig til landspolitikeres medvirken, gør sig kun gældende i væsentligt mindre omfang med hensyn til kommunalpolitikere. Derimod kunne det hævdes, at disse i for høj grad vil tage lokale hensyn og modsat ikke lægge tiltrækkelig vægt på de landsdækkende betragtninger, som også skal indgå i vurderingen. Videre kunne man tænke sig, at et ankenævn med et flertal af kommunalpolitikere i nogle tilfælde vil savne evne til at gå imod en kommunal afgørelse, selv om dette måtte være sagligt begrundet. Da kommunalpolitikere i nævnet i givet fald ud fra almindelige habilitetsregler naturligvis vil være afskåret fra at deltage i behandlingen af sager fra deres egne kommunale råd, er det imidlertid *flertallets* opfattelse, at kommunalpolitikere som medlemmer af nævnet loyalt vil anlægge det helhedssyn, som lovgivningen tilsigter. Erfaringerne fra de seneste års administration af zoneloven, hvor kommunalpolitikere har deltaget som medlemmer af Miljøankenævnet, støtter denne antagelse.

Mest betydningsfuldt er det dog, at de betænkeligheder af praktisk art, som er omtalt foran vedrørende landspolitikere, kun vil spille en begrænset rolle med hensyn til kommunalpolitikere. Der vil intet være i vejen for, at der til den enkelte sag kun

*) Hovedstadsrådet gøres ikke selvstændigt indstillingsberettiget, idet listerne omfatter direkte folkevalgte kommunalpolitikere.

udpeges to kommunalpolitikere som medlemmer, fordi der ikke er landspolitiske aspekter, som skal dækkes ved sammensætningen. Ganske vist vil landspolitiske holdninger også indgå i det kommunalpolitiske arbejde, men gennemslaget er typisk mindre markant på kommunalt - end på landsplan - og der har da heller ikke hidtil været fremsat krav om en mere nuanceret repræsentativitet, hvor kommunalpolitikere skal udpeges til medlemmer af ankenævn. Det bør herved også bemærkes, at der efter det oplyste ikke har været vanskeligheder forbundet med at udpege to kommunalpolitiske medlemmer til at behandle sager efter zoneloven. Hvis der vælges en løsning med kommunalpolitikere i det her omhandlede ankenævn, vil politikerelementet derfor ikke bevirke, at nævnet bliver meget stort og tungt arbejdende. Sammenlignet med det nuværende Miljøankenævn må det dog erkendes, at en udvidelse af politikeres deltagelse i ankenævnsarbejdet må formodes at medføre, at der vil blive afholdt ankenævnsmøder i noget flere sager end hidtil.

Samlet er det opfattelsen hos et *flertal* i udvalget, at kommunalpolitikere i ankenævnet vil kunne være værdifuldt, og at der ikke foreligger afgørende indvendinger imod en deltagelse af denne kategori i nævnsarbejdet.

Et *mindretal* - David Rehling, Finn Holm-Jørgensen og Svend Erik Nielsen - finder som anført ikke, at det vil være hensigtsmæssigt, at kommunale vurdringer også kommer til at dominere 3. instansens afgørelser, men at de politiske repræsentanter bør udpeges af Folketinget, således at en en langsigtet helhedsvurdering lægges til grund ved sagernes afgørelse.

Et andet *mindretal,* Tage Dræbye, konstaterer, at der i udvalget har været enighed om, at ankenævnet skal have et politisk element, men at der har været uenighed om dette skulle bestå af landspolitikere eller kommunalpolitikere.

I denne forbindelse gør Tage Dræbye opmærksom på, at flertallets argumentation vedrørende anbefalingen af kommunalpolitisk repræsentation i ankenævnet ser væk fra de reelle problemer, der er knyttet hertil. Flertallet foreslår udarbejdet én liste, hvorfra ankenævnets formand kan udpege medlemmer til nævnet. Det er en uudtalt forudsætning for oprettelse af én liste, at kommunalpolitikere, når de fungerer i landspolitisk sammenhæng (ankenævnssager af principiel karakter i den af udvalget foreslåede model), kan betragtes som en homogen gruppe uafhængig af politisk udgangspunkt. I betragtning af, at langt de fleste kommunale politikere er valgt på lister opstillet af de politiske partier og i betragtning af, at nævnet skal foretage konkret sagsbehandling af principiel samfundsmæssig karakter og ikke kommunal interessevaretagelse, forekommer denne uudtalte forudsætning overordentlig tvivlsom.

Da lokalpolitikere samtidig vælges med baggrund i deres lokale indsats, er det næppe engang sandsynligt, at de inden for samme partigruppering vil optræde entydigt i forhold til deres landspolitiske baggrund. Det indebærer, at selv om nævnets formand

ved udvælgelsen i praksis tog et hensyn til politisk baggrund, så ville man ikke kunne undgå et betydeligt element af tilfældighed i nævnets afgørelser, betinget af den aktuelle sammensætning af nævnet.

Hertil kommer, at kommunale politikeres deltagelse i nævnet af offentligheden næppe kan undgås at blive opfattet som en slags selvjustits. Dette vil besværliggøre skabelsen af den fornødne autoritet omkring nævnets afgørelse. Ved at betragte de kommunale politikere som en homogen gruppe har udvalgets flertal i øvrigt indirekte været medvirkende til, at deltagelsen i nævnet ville kunne betragtes som interessevaretagelse.

Tage Dræbye finder på denne baggrund, at det politiske element i nævnet nødvendigvis må være af landspolitisk karakter. Da Tage Dræbye samtidig deler nogle af de af flertallet udtrykte betænkeligheder ved valg af nævnets medlemmer via Folketinget, herunder især den manglende parlamentariske kontrol, som det store antal nævnsmedlemmer valgt via Folketinget ville medføre, anbefaler han, at ministeren udpeger et antal »hold« til deltagelse i nævnet.

Som kriterier for valget af disse medlemmer peger han på:
- alsidig sammensætning af det enkelte hold
- medlemmerne skal ikke være aktive politikere.

Over for dette har flertallet peget på,
- at alsidighed i grundholdning i praksis er svær at opnå med et lille antal medlemmer i nævnet
- at udpegning af flere hold er praktisk vanskelig.

Tage Dræbye mener dels, at disse vanskeligheder er overkommelige (situationen er ikke så forskellig fra den, forskellige ministre er i i andre sager), dels at der i realiteten også er knyttet problemer til flertallets forslag, hvor de blot bortdefineres.

7.2.1.4. Sagkyndige

En del sager inden for det her behandlede felt er meget komplicerede i »teknisk« henseende og forudsætter medvirken af anden ekspertise end sagkundskab i administrativ og juridisk henseende. Dette gælder navnlig sager om miljøbeskyttelse og råstofindvinding, men behovet findes hyppigt også inden for andre sagskategorier, eksempelvis sager om naturfredning og byggelovgivning. Den nødvendige sagkundskab kan være af vidt forskellig karakter alt efter den konkrete sags beskaffenhed. Det kan eksempelvis være sagkundskab inden for ingeniørmæssige discipliner, biologi, botanik, geologi, produktionsteknik og erhvervsøkonomi.

Hvis man ønsker andet og mere af nævnet end en administrativ og juridisk prøvelse, er det i sager af den omtalte karakter nødvendigt, at nævnet kan trække på anden »teknisk« sagkundskab end den, der findes i de respektive styrelser. Meget taler for, at ankenævnet bør have reel mulighed for at prøve alle elementer i en påklaget afgørelse. For det første er det den klare hoved-

regel i dansk lovgivning, at ankenævn indrettes således, at de kan foretage en generel prøvelse, herunder også af sagens tekniske elementer. Dernæst bør bemærkes, at dette også hidtil har været tilfældet for Miljøankenævnets vedkommende, og at en ændring derfor vil indebære en svækkelse af den retssikkerhed, som er forbundet med ankesystemet. For det tredie er det væsentligt, at sagen tit vil dreje sig om store værdier både for samfundet og for den enkelte. Det bør endelig bemærkes, at det vil være en form for inkonsekvens i ankesystemet, hvis dette giver den mest begrænsede reelle prøvelse i de mest komplicerede sager.

Det er utvivlsomt for udvalget, at ankenævnet bør have mulighed for efter behov at inddrage den nødvendige sagkundskab i behandlingen af sine sager. Hermed er dog ikke afgjort, om dette skal ske gennem udpegning af sagkyndige medlemmer af nævnet eller blot gennem rådgivning i form af f.eks. høring eller indhentelse af responsa. Den sidstnævnte mulighed må generelt være til stede for nævnet, således som det også har været tilfældet hidtil for Miljøankenævnets vedkommende. I en del sager taler dog overvejende grunde for, at sagkyndige indgår som medlemmer af nævnet. De sagkyndige bliver på denne måde tvunget ind i en dialog med både andre sagkyndige og nævnets øvrige medlemmer, og de får et klarere medansvar for den afgørelse, som deres sagkyndige råd lægger op til. Det spiller også ind, at behovet for sagkundskab ikke blot relaterer sig til en vurdering af sagens faktiske omstændigheder, men ofte også til afgørelsens udformning, herunder til opstillingen af vilkår for tilladelser og godkendelser. Endvidere vil sagerne formentlig lettere trække i langdrag, hvis rådgivning skal søges ad hoc gennem responsa eller lignende, end hvis de sagkyndige udpeges som medlemmer og dermed på forhånd må afsætte en vis tid til nævnsarbejdet. Hvor der er behov for særlig sagkundskab i nævnet med hensyn til en sags afgørelse, er det derfor udvalgets opfattelse, at der bør udpeges sagkyndige medlemmer til sagens behandling. Antallet af sagkyndige bør i givet fald normalt være to, men kan være større, hvis omstændighederne tilsiger det.

I sager efter miljøbeskyttelsesloven, råstofloven og skovloven vil den helt overvejende hovedregel være, at der er behov for medvirken af sagkyndige. For at begrænse ressourceforbruget på vurdering af, om sagkyndig medvirken i den enkelte sag er nødvendig, foreslår udvalget, at sådan medvirken foreskrives generelt i sager inden for disse tre loves områder. På de øvrige lovområder må der tages stilling til spørgsmålet ud fra en bedømmelse af den enkelte sag, og det foreslås, at afgørelsen om spørgsmålet henlægges til ankenævnets formand, som dog bør have mulighed for at delegere sin beføjelse til de øvrige ankechefer.

Der har i udvalget været udtrykt den tanke, at man af retssikkerhedshensyn burde foreslå obligatorisk sagkyndig medvirken i alle sager, hvor en kommunal afgørelse indbringes direkte for nævnet. Baggrunden herfor skulle være, at klagerne evt. kunne være utrygge ved en klagebehandling, hvor en kommunal beslut-

ning prøves af et nævn med et fierai af kommunalpolitikere. Udvalget har imidlertid ikke ment at have grundlag for at foreslå sagkyndig medvirken i nævnet i andre tilfælde, end hvor sådan på grund af afgørelsens karakter er af væsentlig betydning. Yderligere er det udvalgets opfattelse, at en utryghed som den nævnte ikke vil være berettiget. Herved skal understreges, at kommunalpolitikere med tilknytning til den kommune eller amtskommune, hvis afgørelse nævnet behandler, af habilitetsgrunde selvsagt ikke kan udpeges til at fungere i den pågældende sag.

I forhold til Miljøankenævnet har der været en betydelig debat om, hvordan de sagkyndige skal udpeges. Kritikere har specielt peget på, at der er en væsentlig skævhed i rekrutteringen af de sagkyndige, fordi den ene halvdel udpeges efter indstilling fra erhvervsorganisationerne, medens de modstående miljøinteresser ikke har sikkerhed for repræsentation gennem den anden halvdel, som udpeges efter indstilling fra Miljøstyrelsen.

Miljøankenævnets hidtidige praksis giver ikke grundlag for nogen sikker påvisning af, at sammensætningen har præget ankenævnet på den måde, at dette generelt kan anses for »erhvervsvenligt«. I nogle tilfælde har ankenævnet lempet kravene i forhold til styrelsens afgørelse, medens beslutningen i andre situationer er blevet skærpet af nævnet, og nogen generel tendens i lempende retning er ikke dokumenteret. Alligevel er det *flertallets* opfattelse, at den hidtidige skævhed i udpegningen af sagkyndige er principielt uheldig og bør ændres. Dette kan ske på én af to måder: Enten kan der tillægges begge de modstående interesser på området indstillingsret, eller også kan ordningen udformes således, at ingen interessegrupper har indstillingsret. I Socialistisk Folkepartis forslag af 17. februar 1987 til folketingsbeslutning følges den første fremgangsmåde. Efter udvalgets mening vil det imidlertid være heldigst, hvis man vælger den anden metode og lader den pågældende minister beskikke sagkyndige alene efter indstilling fra de respektive styrelser. Inden styrelserne afgiver indstilling bør alle berørte organisationer imidlertid høres, og styrelserne bør pålægges pligt til at gennemføre forhandlinger med henblik på, at der så vidt mulighed opnås enighed om de indstillede. For en sådan ordning taler navnlig to argumenter. For det første er rationalet for de pågældendes deltagelse i nævnsarbejdet deres sagkundskab og ikke deres tilknytning til en interessegruppe. For det andet er der grund til at frygte, at topartsindstillinger af sagkyndige vil medføre, at det enkelte sagkyndige medlem i sit nævnsarbejde lægger større vægt på sin interessebaggrund og tilsvarende nedprioriterer en uvildig anvendelse af sin sagkundskab. Sker det, vil nævnet kunne tendere imod at få samme karakter som et nævn med egentlige partsrepresentanter. Se herom nedenfor under 7.2.1.5.

7.2.1.5. Partsrepresentanter

Fra nogle sider lægges der stor vægt på, at de generelt modstående interesser på området er repræsenteret i nævnet gennem medlemsskab af dette. Til støtte herfor anføres bl.a., at det vigtige i sagerne ofte mere er en argumentation ud fra forskellige

interesser end en sagkundskab, hvis uvildighed tit er illusorisk. Videre gøres gældende, at partsrepræsentation støtter parternes tillid til ankenævnet og dermed skaber en accept af nævnets afgørelser, som ellers ikke kunne opnås.

Disse synspunkter kan ikke frakendes en vis slagkraft, men udvalget mener dog ikke at kunne anbefale en ordning med partsrepræsentation i ankenævnet. For det første vil en sådan voldgiftslignende ordning i hvert fald i sin rene form let kunne føre til en nævnsforhandling med en (ekstra) partsprocedure, som ofte ikke vil bringe nævnet nærmere en afgørelse. For det andet vil partsdeltagelse i nævnet indebære en tendens til svækkelse af den sagkyndige vurdering, som efter sagernes karakter tit er central. Dette er naturligvis ikke tilfældet, hvis nævnet skal omfatte både sagkyndige medlemmer og partsrepræsentanter, men i så fald bliver nævnets medlemstal betydeligt og arbejdsgangen tilsvarende tung. For det tredie kan partsmedvirken medføre, at der lægges overdreven vægt på de konkrete parters interesser, medens der tages for lidt hensyn til mere generelle samfundsinteresser. For det fjerde bør det fremhæves, at der ikke på miljøområdet i bred forstand foreligger den klare og entydige organisation af modstående interesser, som er karakteristisk på arbejdsmarkedsområdet, hvorfra modellen utvivlsomt er hentet.

Da udvalget således forkaster tanken om partsrepræsentation i ankenævnet, har man ikke fundet grund til at gå nærmere ind på det ganske vanskelige spørgsmål, hvorledes parterne inden for en sådan ordning kunne og burde repræsenteres i nævnet.

7.2.1.6. **Administrationsrepræsentanter**

Baggrunden for en ordning, hvorefter en administrativ myndighed - f.eks. et ministerium eller en styrelse - udpeger medlemmer af et ankenævn, kan findes i to forskellige forhold. Dels kan den udpegende myndighed repræsentere en sagkundskab, som det anses for vigtigt at inddrage, og dels kan ordningen udspringe af et ønske om at give en myndighed, som berøres af nogle afgørelser, men dog ikke direkte deltager i behandlingen af sagerne, en interessere repræsentation i nævnet.

Ingen af disse begrundelser gør sig imidlertid gældende i nærværende sammenhæng. Den nødvendige sagkundskab inddrages som det fremgår af fremstillingen foran under 7.2.1.5 gennem udpegning af sagkyndige medlemmer, og de respektive styrelser impliceres enten som afgørelsesinstans, eller som nævnssekretariat i sagernes behandling. I relation til sidstnævnte situation skal bemærkes, at Planstyrelsens indstillingsret til Miljøankenævnet i zonelovssager, hvor styrelsen er sekretariat for nævnets siden 1983, udelukkende har været udnyttet til at indstille professionelle planlæggere, idet man ud fra habilitetssynspunkter har fundet det uheldigt at indstille medlemmer, som er ansat i styrelsen.

7.2.1.7. Konklusion

Sammenfattende er det **således** *flertallets* opfattelse, at ankenævnet i den enkelte sag bør sammensættes af en formand med dommerkvalifikationer samt to kommunalpolitikere, der udpeges fra en liste, som er indstillet af de to store kommunale organisationer samt Københavns og Frederiksberg kommuner i fællesskab. Hvor der konkret er behov for særlig sagkundskab ved sagens afgørelse suppleres disse tre medlemmer af normalt 2 sagkyndige medlemmer, som udpeges fra en liste, som er opstillet af miljøministeren og boligministeren efter indstilling fra de respektive styrelser.

Et *mindretal* - David Rehling, Finn Holm-Jørgensen og Svend Erik Nielsen - finder, at de politiske repræsentanter bør udpeges af Folketinget.
Et andet *mindretal* - Tage Dræbye - finder, at de politiske repræsentanter bør udpeges af ministeren.

7.2.2. Koordinationsproblemer og uoverskuelighed

Koordinationsproblemer kan opstå overalt i den arealrelaterede sagsbehandling, når en klagesag skal behandles efter mere end en lov, eller henhører under flere myndigheder. Som eksempel herpå kan f.eks. nævnes sager, der involverer kommuneplanloven og byggeloven - kommuneplanloven og miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 samt i visse tilfælde desuden zoneloven. Desuden kan bl.a. nævnes sager, som kræver behandling efter både vandløbsloven og naturfredningslovens § 43.

Sager i det åbne land kompliceres yderligere på grund af kompetenceopdelinger udover de kommunale myndigheder mellem Fredningsnævn, Landbrugsministeriet, Ministeriet for Offentlige Arbejder m.fl. Der kan anføres eksempler på f.eks. etablering af dambrug, hvor det er næsten umuligt for den enkelte borger at overskue, hvilke love og myndigheder der skal inddrages.
Koordinationsproblemerne gør det således ofte uoverskueligt for borgeren at afgøre, hvem han skal klage til, hvem han skal henvende sig til evt. forhandle med, og fra hvem han kan forvente at modtage den eller de endelige afgørelser i sin sag.

Mulighederne for at koordinere ankesagsbehandlingen i styrelsesmodellen og ankenævnsmodellen er forskellige. I *ankenævnsmodellen* er problemer med koordination og overskuelighed i sager, der involverer flere areallovgivninger, som udgangspunkt løst fuldt ud. Afgørelsen i klagesagen træffes under ét for alle aspekters vedkommende og meddeles af den myndighed, der behandler alle klagesager på området, og borgeren vil vide, hvor han under klagesagens behandling skal henvende sig for f.eks. at fremkomme med nye oplysninger eller at drøfte spørgsmål i sagen. I sidstnævnte sammenhæng skal dog tilføjes, at hvis ankenævnet i fagligt henseende sekretariatsbetjenes af de respektive styrelser, vil den borger, som henvender sig til ankenævnets eget sekretariat, ofte måtte henvises til en eller flere styrelser, hvis han eller hun vil have direkte kontakt med dem, der arbejder med sagens materielle spørgsmål.

I *styrelsesmodellen* er der ikke et fælles sekretariat, hvorfor koordineringen må ske på anden måde. Allerede i dag findes der i praksis en vis koordinering mellem styrelserne, som kunne styrkes ved, at koordineringsfunktionen, herunder at give borgeren et samlet svar, særligt pålægges den mest implicerede styrelse, uden at ansvaret for de enkelte dele af afgørelsen flyttes.

Det bør afslutningsvis pointeres, at ændringer i ankesystemets organisation kun kan løse koordineringsproblemerne på klageinstansniveau og ikke fjerne årsagerne til disse problemers opståen. Sker der ingen koordinering af sagens behandling og afgørelse i 1. instansen, vil man kun i meget begrænset omfang kunne løse problemet i ankesystemet, der gennem sin indretning alene vil kunne sikre, at ankeordningen ikke udelukker en løsning på 2. instansniveau. Et mere dybtgående arbejde med problemet vil derfor forudsætte en inddragelse af kompetencefordeling og sagsbehandling på 1. instansplanet og i nogle tilfælde evt. tillige en samling af reguleringsbestemmelserne i færre love. Spørgsmål af denne art har ikke været behandlet af udvalget i denne sammenhæng.

7.2.3. Sagsbehandlingstid

For borgeren vil interessen først og fremmest være knyttet til den samlede sagsbehandlingstid, d.v.s. den tid, der forløber fra sagen startes i 1. instans, indtil en endelig administrativ afgørelse foreligger. Tidsforbruget ved den enkelte myndigheds behandling af en sag vil dog også i sig selv være interessant for borgeren, da han eller hun som klageberettiget i mange tilfælde selv er herre over, om en klagesagsbehandling skal iværksættes.

Den samlede sagsbehandlingstid vil for det første i høj grad være bestemt af *den enkelte sags karakter og konkrete omstændigheder* og dermed variere meget fra sag til sag. Det vil således bl.a. være af betydning, om sagen er mere eller mindre kompliceret, om der er behov for at indhente yderligere oplysninger end dem, borgeren har forelagt, om der foretages besigtigelser på stedet, og om sagen giver anledning til møder og forhandlinger.

Dernæst vil sagsbehandlingstiden være betinget af en række *generelle forhold,* hvoraf følgende fire må anses for de vigtigste:

a) De pågældende myndigheders organisation, herunder ankesystemets opbygning.

b) Sagsbehandlingsarbejdets tilrettelæggelse.

c) De retlige krav til den administrative procedure.

d) Størrelsen af de økonomiske ressourcer, som afsættes til sagsbehandling i de implicerede instanser.

I nærværende sammenhæng er *det relevante* alene den del af pkt. a), som angår *ankesystemets organisation.* Hovedproblemet vil være, hvilken betydning det har for den samlede sagsbehand-

lingstid, om man vælger en ankenævns- eller en styrelsesmodel.

Det er vanskeligt at gøre resultatet af en sådan sammenligning op på en entydig måde, fordi hver af de to modeller har fordele og ulemper med hensyn til sagsbehandlingstid, og fordi denne afhænger af en række nærmere forhold vedrørende modellernes anvendelse, herunder for ankenævnsmodellens vedkommende navnlig ordningen med hensyn til sekretariatsbetjening og delegation, jfr. nedenfor 7.3.1. og 7.3.2. Derfor skal der her kun fremdrages nogle få generelle betragtninger om spørgsmålet.

Helt almindeligt må det utvivlsomt lægges til grund, at *behandlingen af en klagesag i et nævn er mere tidkrævende* end i en bureaukratisk organiseret myndighed som en styrelse. Dette hænger bl.a. sammen med, at nævnssager involverer flere personer, der enten skal drøfte sagerne på møder eller dog have sagerne forelagt ved en skriftlig cirkulationsbehandling. Det skal også nævnes, at foretagelse af besigtigelser, som jævnligt er påkrævede i sager om arealanvendelse, normalt vil kræve mere tid for et ankenævn end for en styrelse. Som udgangspunkt vil ankenævnsmodellen for så vidt klart tendere imod, at sagsbehandlingstiden bliver længere end i en styrelsesmodel. Forskellen vil ikke mindst knytte sig til de mere enkle og rutineprægede sager, hvor en styrelses afgørelse vil kunne falde meget hurtigt sammenlignet med en nævnsafgørelse. Denne forskel vil imidlertid kunne reduceres meget langt, hvis der inden for en ankenævnsmodel sker en betydelig delegation til de pågældende styrelser som faglige sekretariater for ankenævnet.

Også *antallet af klageinstanser,* som en sag kan passere, er en væsentlig generel faktor i en vurdering af den sagsbehandlingstid, som et ankesystem medfører. Jo flere mulige instanser, jo længere vil den samlede sagsbehandlingstid selvsagt kunne blive. I denne henseende er styrelsesmodellen, efter hvilken visse sager kan prøves af tre instanser, mindre fordelagtig end ankenævnsmodellen, som er en ren to-instansordning. Hertil kommer, at der i styrelsesmodellen også i en del sager vil gå tid til vurdering i ankenævnet af, om tredieinstansbevilling overhovedet skal gives. Dette gælder, uanset om en sådan bevilling rent faktisk meddeles eller ej. Forskellen mellem to og tre instanser er i nærværende sammenhæng imidlertid ikke så stor, som man umiddelbart skulle tro. Da ankenævnsmodellen i praksis vil forudsætte, at de respektive styrelser fungerer som fagligt sekretariat for nævnet, vil der således også efter denne model foregå en sagsbehandling både i en styrelse og i selve nævnet. Der bliver dog den forskel tilbage, at der efter styrelsesmodellen vil blive udformet en selvstændig afgørelse fra styrelsen, og at behandling i nævnet her forudsætter indgivelse af anke inden for klagefristen. Heroverfor kan bl.a. bemærkes, at styrelsernes bedre forhandlingsposition i en styrelsesmodel (jfr. nedenfor under 7.3.1.) vil kunne bevirke, at relativt flere sager kan slutte uden inddragelse af ankenævnet.

Det forekommer ikke muligt generelt at fastslå, hvilken af de to modeller der vil værer mest tidkrævende, hvis det forudsættes, at der efter ankenævnsmodellen vil ske en udstrakt delega-

tion til styrelserne som nævnssekretariater. Begge modeller har både plusser og minusser med hensyn til sagsbehandlingstid. Stadig under den nævnte forudsætning vedrørende delegation i ankenævnsmodellen er det nok sandsynligt, at den generelle forskel vedrørende sagsbehandlingstid mellem de to modeller er ret begrænset, og dette moment vil derfor næppe kunne begrunde et valg imellem modellerne.

7.2.4. Forholdet til ministeren

Som det fremgår af fremstillingen foran under 6 og 7.1 er det udvalgets opfattelse, at afgørelser inden for den arealrelaterede lovgivning under Miljøministeriet og inden for byggeloven ikke skal kunne påklages til ministeren. Dette gælder, hvad enten man vælger en ankenævnsmodel, en styrelsesmodel eller en kombination af disse.

Der kan imidlertid rejses andre spørgsmål om ministerens position i klagesager, herunder om hans adgang til at overtage sagen fra styrelsen, om hans instruktionsbeføjelser samt om muligheden for klage til ankenævnet, hvor ministeren undtagelsesvis måtte have truffet afgørelse i en sag. Besvarelsen af sådanne spørgsmål, der også er af betydning for Folketingets muligheder for at påvirke forløbet af konkrete klagesager, påvirkes i betydeligt omfang af reglerne om ankesystemets indretning.

Vælges en *ankenævnsmodel* med styrelserne som faglige sekretariater for nævnet, vil ministeren klart ikke have nogen muligheder for at overtage en klagesag, da styrelsen efter denne model ikke er afgørelsesinstans. Der bortses herved fra de relativt få tilfælde, hvor styrelsen er 1. instans. Det må endvidere formentlig antages, at ministeren i mangel af modstående bestemmelser i loven også er afskåret fra at meddele konkrete instruktioner til styrelsen om dennes behandling af en konkret klagesag. Herfor taler, at afgørelsen ligger hos et ankenævn, der i behandlingen af den enkelte sag er uafhængigt af ministeren, og at styrelsens indstilling til nævnet har karakter af rådgivning. Dette betyder, at ministeren formodningsvis er koblet helt ud af behandlingen af konkrete klagesager med de konsekvenser dette har for Folketingets muligheder for at påvirke forløbet af disse.

Derimod er der intet i vejen for, at ministeren - evt. foranlediget af Folketinget - tager anledning af ankenævnsafgørelser til at ændre de styrende generelle forskrifter eller vejledninger.

Dette almindelige udgangspunkt kan dog modificeres, hvis loven tillægger ministeren beføjelse til at overtage en sag eller til at udstede også konkrete instruktioner til styrelsen. Udvalget finder imidlertid ikke grundlag for at anbefale beføjelser af denne art. Efter udvalgets opfattelse bør ministeren alene kunne gribe ind i konkrete sager ved benyttelse af en call-in beføjelse. En sådan vil navnlig tage sigte på en indkaldelse af en sag, allerede inden 1. instansen har truffet afgørelse, og det falder uden for udvalgets kommissorium at tage stilling til, i hvilket omfang sådanne beføjelser skal videreføres eller etableres.

Hvis imidlertid ministeren har en call-in beføjelse og i modsætning til, hvad der hidtil har været sædvanligt, udnytter denne til selv at træffe afgørelse i sagen, opstår spørgsmålet, om ministerens afgørelse i sagen skal kunne indbringes for ankenævnet. Da årsagen til en ministerbestemmelse om selv at ville afgøre en konkret sag må formodes at være særlige politiske aspekter af denne, forekommer det rigtigst, at ministerens afgørelser i sådanne tilfælde ikke kan appelleres til ankenævnet. Hvis en sag gennem ministerens indgriben er flyttet fra det almindelige administrative spor til et politisk regi, er det mest rimeligt, at den forbliver her. I Niels Madsens responsum af 5. februar 1987 er der givet udtryk for en tilsvarende opfattelse.

Lægges *styrelsesmodellen* til grund, vil det uden en stillingtagen i loven til spørgsmålet være tvivlsomt, om ministeren kan meddele konkrete instruktioner om en sags behandling og afgørelse og beslutte at overtage sagen fra styrelsen. Hvis styrelsernes afgørelser i klagesager ikke kunne indbringes for ankenævnet, ville det følge af almindelige regler om ministerens overordnede stilling i forhold til bl.a. deres styrelser, at ministeren kunne udstede konkrete tjenestebefalinger til styrelsen også vedrørende ankesager. Derimod ville ministeren ikke efter traditionel forvaltningsretlig opfattelse kunne overtage sagen fra styrelsen, hvis dennes kompetence i klagesager er fastslået i loven. Det skal dog tilføjes, at rigtigheden af denne antagelse er blevet betvivlet i nyere forvaltningsretlig teori, og retstilstanden på dette punkt er ikke afklaret i dag.

Nu indebærer styrelsesmodellen i denne sammenhæng, at visse af styrelsernes ankesagsafgørelser kan prøves af ankenævnet. Dette forhold vil, for så vidt ankenævnet kan inddrages, formentlig udelukke en ministerovertagelse af sagen uden udtrykkelig lovstøtte og vil i hvert fald være et argument imod en antagelse af en konkret instruktionsbeføjelse i klagesager, men retsstillingen er ikke klar i denne henseende. Den omstændighed, at ankenævnsprøvelse ikke er mulig i alle sager, kan næppe begrunde en differentieret løsning, fordi kriterierne for ankenævnets kompetence er upræcise, og man derfor ikke på forhånd med sikkerhed kan vide, om ankenævnet vil blive inddraget.

Udvalget konstaterer, at der uden udtrykkelige lovbestemmelser vil være en vis usikkerhed om ministerens beføjelser over for styrelserne i konkrete klagesager inden for en styrelsesmodel. Denne usikkerhed bør fjernes ved en ny lovgivning, og udvalget anbefaler, at det sker på den måde, at ministeren - bortset fra call-in beføjelser - ikke får adgang til at overtage en sag fra styrelserne eller til at meddele styrelsen konkrete instruktioner om en konkret klagesags behandling og afgørelse. I modsat fald vil der være en risiko for, at ministeren i betydeligt omfang inddrages i behandlingen af konkrete klagesager, og at intentionen om at friholde ministeren for sådanne funktioner ikke realiseres i tilstrækkeligt omfang. Muligheden for en konkret ministerintervention i klagesager vil også kunne skabe en uheldig usikkerhed for borgeren, der ikke på forhånd vil kunne vide,

om den endelige administrative afgørelse vil blive truffet af ankenævnet eller - formelt eller reelt - af ministeren.

7.3. Særlige problemer i ankenævnsmodellen

7.3.1. Sekretariatsbetjening af ankenævnet

Et ankenævn vil have et behov for en betydelig sekretariatsbistand både med hensyn til faglige og juridisk-administrative aspekter af sagernes behandling. Dette gælder uanset, at ankenævnet må antages altid at kunne søge rådgivning og bistand til udredning hos den eller de respektive styrelser.

Et *selvstændigt og generelt dækkende ankenævnssekretariat* vil efter udvalgets opfattelse være en uheldig løsning. Dels vil eksistensen af et sådant nævnssekretariat bevirke, at styrelserne kun i meget begrænset omfang inddrages i ankesagernes behandling, hvilket strider imod et af udvalgets principielle udgangspunkter, se foran under 6. Dels vil et sekretariat af denne art blive meget stort og kostbart, hvortil kommer, at nævnssekretariatet med hensyn til sagkundskab måtte dække betydelige dele af den ekspertise, som i forvejen af andre grunde findes og må findes i styrelserne. På nogle punkter vil det i hvert fald på kortere sigt også være usikkert, om en sådan overlappende sagkundskab overhovedet kan skaffes.

Af disse grunde må sekretariatsproblemet i en ankenævnsmodel løses på den måde, at ankenævnet *i hovedsagen* og i faglig henseende udelukkende *sekretariatsbetjenes af de respektive styrelser*. Det vil dog også under denne forudsætning være nødvendigt, at der til ankenævnet knyttes et lille selvstændigt sekretariat med et administrativt og juridisk uddannet personale til varetagelse af en række praktiske, koordinerende og juridiske funktioner.

Dette *lille nævnssekretariat* skal påse overholdelsen af reglerne om klageberettigelse, klagefrist o. lign. samt forestå koordineringen i sager, der skal behandles efter flere lovgivninger og derfor evt. vil medføre inddragelse af flere styrelser. Nævnssekretariatet vil tillige skulle bistå formanden med udpegning af nævnsmedlemmer til den enkelte sag samt indkaldelse til møder i nævnet, ligesom det vil have funktioner i forbindelse med spørgsmål om delegation af sager fra nævnet til styrelserne.

Styrelserne vil som nævnt efter denne ordning forestå den overvejende del af sekretariatsbetjeningen. Dette gælder navnlig med hensyn til den faglige og materielt juridiske undersøgelse af klagesagerne. Det vil således være styrelserne, som drager omsorg for sagsoplysningen og herunder - evt. med samtykke fra vedkommende ankechef eller fra nævnet - sørger for at indhente nødvendige supplerende oplysninger.

Den nødvendige arbejdsdeling mellem ankenævnet og styrelserne som faglige sekretariater forudsætter fastlæggelse af procedurer, der sikrer:

- Udarbejdelse af en sagsbeskrivelse med en indstilling
- Indhentelse af specielt omkostningskrævende oplysninger
- Oversendelse til nævnet
- Udsendelse til nævnsmedlemmerne
- Afholdelse af møde eller evt. skriftlig sagsbehandling
- Tilbagesendelse og færdiggørelse i styrelsen.

Selv om der kan gøres meget for at få sådanne arbejdsgange til at fungere smidigt og hurtigt, vil selve strukturen påvirke sagsbehandlingstiden. Især i mindre sager, hvor der ikke skal koordineres med anden lovgivning, synes det overdimensioneret at opdele forberedelsen og afgørelsen af sagen i så høj grad. Også på en række andre punkter er en ordning med styrelserne som sekretariat blevet mødt med indvendinger. Fra visse dele af centraladministrationens og fra erhvervsorganisationernes side har man fremhævet, at *styrelsernes forhandlingsposition* svækkes meget, hvis styrelsen ikke kan forhandle på den baggrund, at den selv har kompetencen til at træffe afgørelse i sagen. Har styrelsen denne kompetence, vil de embedsmænd, som forhandler med virksomhedsejere og andre, i reglen have let ved at vurdere mulighederne for sagens udfald og ved hurtigt at få afklaret en evt. tvivl i denne henseende. På dette punkt er embedsmændene væsentligt anderledes stillet, hvis de forhandler på vegne af et ankenævn, hvis sammensætning oven i købet varierer fra sag til sag. Yderligere kan man næppe heller afvise, at embedsmændene i nogle tilfælde rent faktisk vil kunne forhandle med større autoritet, når de optræder på vegne af en direktør, som evt. vil kunne inddrages i drøftelserne, end hvis de handler som sekretariat for et nævn, der i praksis næppe vil kunne agere som en »part« i en mundtlig forhandling. Ulemperne ved en svækkelse af forhandlingsmulighederne vil være særligt store i sager, hvor afgørelserne indeholder vilkår, som på den ene side skal sikre miljø- og naturhensyn m.v. og på den anden side ikke bør lægge unødvendige hindringer i vejen for den pågældende virksomheds aktiviteter.

Hertil kommer ikke uvæsentlige *administrative problemer* med at få en sådan ordning til at fungere hensigtsmæssigt. De medarbejdere i styrelsen, som udfører sekretariatsopgaver for ankenævnet, er undergivet »to herrer« med den usikkerhed, dette indebærer. Også for styrelsens ledelse vil ordningen være problematisk, fordi styrelsen både vil have funktioner som selvstændig myndighed og funktioner som sekretariat for et ankenævn, der har afgørelseskompetencen i klagesager. Der skal således fra styrelsens ledelses side bl.a. tages stilling til, hvilke ressourcer der skal stilles til rådighed for sekretariatsopgavernes løsning, og man kan ikke udelukke, at ledelsen vil kunne have tilbøjelighed til at prioritere arbejdet med styrelsens »egne« opgaver højest.

De omtalte ulemper ved en ordning med styrelserne som sekretariater for ankenævnet vil have varierende vægt på forskellige lovgivningsfelter. Efter Ella Blousgaards, Rud Werborgs og Svend Trollegaards opfattelse skønnes de nævnte ulemper ikke at være til stede på byggelovens område. Mest udtalt vil de formentlig være på miljøbeskyttelseslovens og råstoflovens områder. Da der med udvalgets forslag tilsigtes en generel ankeordning for Miljøministeriets arealrelaterede lovgivning og for byggeloven, får indvendingerne vedrørende disse to specielle felter imidlertid generel betydning.

Sammenfattende er det udvalgets opfattelse, at en ankenævnsmodel må forudsætte, at den overvejende del af sekretariatsbistanden til ankenævnet ydes af de respektive styrelser. Udvalgets *flertal* finder, at en ordning af denne art, navnlig hvis den skal praktiseres på et meget stort felt, vil være forbundet med sådanne ulemper, at den næppe vil kunne fungere tilfredsstillende.

7.3.2. Delegationsproblemet

Selv med en ankenævnsmodel er det på ingen måde tilsigtet, at alle klagesager skal behandles i selve nævnet. Det ville i givet fald dreje sig om ca. 3.000 klagesager om året, og det vil være urealistisk at forestille sig, at et nævn kan overkomme at behandle så mange sager. Dette underbygges af, at sagerne vil være af ganske forskellige karakterer, og at mange af dem vil være meget arbejdskrævende. Hertil kommer som fremhævet under 7.1., at et ankenævn er en relativt kostbar afgørelsesinstans og kun bør benyttes, hvor særlige grunde taler for det.

Konklusionen er derfor, at der efter en ankenævnsmodel må ske en omfattende delegation. Problemet er, om en sådan delegation er mulig. En stillingtagen til dette spørgsmål forudsætter overvejelse af flere underspørgsmål, herunder navnlig spørgsmål om, hvem der skal træffe bestemmelse om delegation, til hvem der skal kunne delegeres, og hvilke praktiske komplikationer der vil være forbundet med en delegation.

Når ankesystemet bygges op som en to-instansordning med et ankenævn som 2. og sidste instans, må heri ligge, at det i princippet er *ankenævnet selv, som træffer bestemmelse om delegationens indhold og omfang.* Hvis afgørelsen i en konkret sag ikke træffes af ankenævnet selv, må systemet indebære, at afgørelsen træffes på nævnets vegne. Det vil derfor være fremmed for et sådant system, hvis kompetencen blev placeret hos ministeren. Der ville i så fald være tale om en ordning med flere forskellige og selvstændige afgørelsesinstanser for forskellige slags klagesager, og man ville i øvrigt i gængs forvaltningsretlig terminologi ikke kunne betegne ministerens beføjelse som en delegationskompetence.

Men hvad vil det sige, at ankenævnet selv træffer afgørelse om delegation? Hvis nævnet i alle konkrete sager har én og samme sammensætning, er svaret utvivlsomt, at det samme nævn træffer bestemmelse om delegation. Ankenævnets arbejdsområde ta-

get i betragtning er denne forudsætning ikke realistisk. Man må regne med, at nævnets sammensætning varierer fra lovområde til lovområde og oftest tillige fra sag til sag. Skal man i så fald betragte ankenævnet som alle ankecheferne og alle medlemmer, som er opført på listerne for kommunalpolitikere og sagkyndige? Gør man det, vil nævnet i denne sammenhæng blive meget stort og uhåndterligt. Omvendt vil det næppe heller være acceptabelt, hvis nævnet i delegationssammenhæng sammensættes som sædvanligt ved behandlingen af konkrete klagesager med en ankechef, to kommunalpolitikere og evt. to sagkyndige. Selv om sammensætningen relateres til de enkelte berørte lovområder, vil nævnet under denne forudsætning savne en rimelig repræsentativitet. Løsningen vil derfor snarest være en mellemting med et nævn, der består af f.eks. 3 ankechefer, 6 kommunalpolitikere og 6 sagkyndige, der evt. kunne vælges af samtlige medlemmer inden for deres respektive kategorier. Det må dog erkendes, at også et sådant sammensat nævn vil have vanskelighed ved at løse delegationsproblemet, og at det vil være tungt arbejdende.

Det forudgående har alene haft den situation for øje, hvor det på forhånd overvejes at delegere visse sagskategorier generelt til afgørelse på et lavere niveau. Situationen kan imidlertid vel være den, at der inden for en kategori af normalt rutineprægede sager opstår en principiel sag, hvor det vil være rimeligt med en ankenævnsbehandling. For tilfælde af denne art forekommer det acceptabelt, at ankenævnets formand træffer bestemmelse på nævnets vegne om behandling i nævnet.

Det næste spørgsmål, som må belyses, er, *til hvem en delegation skal ske.* Hvis man regner med, at afgørelsen i den enkelte klagesag normalt træffes af et nævn med 3-5 medlemmer - og dette tilsiges af gode praktiske grunde -, har det ikke mening at tale om delegation til et *underudvalg* af nævnsmedlemmer. Snarere kunne man tænke sig delegation til *formanden* eller til formandskabet. Sagsmængden vil dog medføre, at heller ikke en sådan løsning er heldig. I givet fald ville den betyde en meget stor arbejdsbyrde for ankecheferne og dermed et stort antal ankechefer, for hvis arbejdsfunktion et egentligt nævnsarbejde blev en uforholdsmæssig lille andel. Delegationen til *et selvstændigt nævnssekretariat* må af de grunde, som er omtalt foran under 7.3.1., også forkastes som en realistisk mulighed. Den mest nærliggende udvej er derfor, at delegation i givet fald må ske til *de respektive styrelser* i deres egenskab af faglige sekretariater for ankenævnet.

Der bør næppe generelt stilles særlige *formkrav* til en nævnsdelegation, da det er et grundprincip, at også afgørelser i henhold til delegation træffes på nævnets vegne. Det vil dog være rimeligt, hvis de sagskategorier, inden for hvilke afgørelserne normalt overlades til styrelserne, angives på lister, som offentliggøres.
Der er den overvejende opfattelse i udvalget, at de *praktiske vanskeligheder ved delegation* er store. Dels vil det være svært for nævnet at fastlægge de sagsgrupper, hvor afgørelse som det

normale skal træffes af vedkommende styrelse i kraft af delegation. Dels vil der jævnligt være behov for at justere disse kategoriseringer både i udvidende og i indsnævrende retning, da nye problemstillinger bestandigt melder sig. Dels vil det tit kunne være vanskeligt for styrelserne, der træffer afgørelse på nævnets vegne, at forudse rimeligt klart, hvilken beslutning der ville blive truffet af et nævn, hvis sammensætning kan variere fra sag til sag.

Derimod har der været en vis usikkerhed om, hvorvidt disse vanskeligheder kunne overvindes og i hvert fald efter en indkøringsperiode begrænses til et acceptabelt omfang. Der har herved været henvist til, at en udstrakt delegation forekommer og fungerer godt inden for *den kommunale forvaltning.* Når der således i 1. instanserne arbejdes med delegation i stort omfang, kan det være svært at forstå, hvorfor noget tilsvarende ikke skulle kunne lade sig gøre for ankeinstansens vedkommende. Hertil er imidlertid at sige, at flere forhold taler tydeligt imod en parallellitet imellem de to problemstillinger om delegation. For det første delegeres der i kommunalt regi fra fast sammensatte råd og udvalg, hvor ankenævnets sammensætning må formodes at skulle variere fra sag til sag. For det andet har man inden for kommunalforvaltningen ikke kun mulighed for enten at lade sagen afgøre i det kommunale råd eller hos kommunens embedsværk, men kan delegere til et stående udvalg. For det tredie er de kommunale råd og udvalg folkevalgte og har en sikker form for repræsentativitet, medens netop repræsentiviteten er et problem i forhold til ankenævnets medlemskreds.

For en ordens skyld skal afslutningsvis bemærkes, at den omstændighed, at der ikke kan parallelliseres til et velfungerende delegationsområde som kommunalforvaltningen, naturligvis ikke i sig selv berettiger til den slutning, at en delegationsordning i forbindelse med et ankenævn ikke kan fungere på rimelig måde. Dette gælder på samme måde, som man heller ikke kan finde et afgørende argument imod en delegationsordning i det forhold, at der udvalget bekendt ikke på andre ankeområder forekommer en tilsvarende omfattende delegation som den, der er belyst i dette afsnit.

7.3.3. Styrelsen som 1. instans

I nogle tilfælde træffer styrelserne afgørelse som 1. instans i enkeltsager. Dette kan skyldes enten, at sådanne sager generelt er placeret hos styrelsen, eller at ministeren har udnyttet en call-inbeføjelse i forhold til kommunale råd og derefter henlagt sagens videre behandling og afgørelse til styrelsen.

Tilfælde af denne art må forventes også at foreligge i fremtiden, og det kan umiddelbart indvendes imod en ankenævnsmodel med styrelserne som faglige sekretariater, at denne ikke kan anvendes, hvor styrelserne har kompetencen i 1. instans. Et sådant synspunkt er dog efter udvalgets opfattelse ikke holdbart. De sager, der afgøres af styrelserne, er relativt få, og det vil være så relativt sjældent, at ankenævnet skal behandle en klagesag

på dette felt, at der ikke vil være afgørende vanskeligheder forbundet med i sådanne tilfælde at tilføre nævnet den sagkundskab, som er nødvendig til, at det vil kunne foretage en selvstændig bedømmelse af også sagens faglige aspekter. Herved kan navnlig peges på muligheden af at beskikke sagkyndige medlemmer, se foran 7.2.1.4, men i givet fald vil det også på anden måde være muligt ad hoc at skaffe nævnet nødvendig sagkyndig bistand.

Det skal understreges, at udvalgets vurdering af mulighederne for inden for en ankenævnsmodel at løse problemerne i de tilfælde, hvor styrelserne er 1. instans, har forudsat, at sagkyndige alt efter sagens karakter kan medvirke som medlemmer af ankenævnet.

7.4. Særlige problemer i styrelsesmodellen

7.4.1. Afgrænsning af 3. instanssager

Efter udvalgets generelle udgangspunkter for et nyt ankesystem skal særlig vigtige enkeltsager kunne efterprøves af et ankenævn. Udvalget har overvejet en ordning, hvorefter der i sådanne sager kan bevilges en 3. instansbehandling.

Afgørende for, om en sådan løsning vil være hensigtsmæssig, er, om det er muligt at finde frem til og fastlægge kriterierne for en sådan 3. instansbehandling, og om det er muligt at sikre, at kun væsentlige sager behandles i 3 instanser.

For at ministeren ikke skal blive indblandet i den konkrete sag, må nævnet selv afgøre, hvorvidt kriterierne er opfyldt. Hvis ministeren kunne bevilge 3. instansbehandling, er der en risiko for, at ministeren ikke vil kunne undgå at blive involveret i en række konkrete sager.

Det mest nærliggende kriterium for en 3. instansbevilling er, at sager vedrørende principielle spørgsmål og af videregående betydning for miljøet skal kunne indbringes for ankenævnet.

Ordningens bæredygtighed afhænger af, om nævnet konkret vil være i stand til at sikre, at kun særlig vigtige sager behandles, og at grænsen for 3. instansbehandling dermed kommer til at ligge højt.

For at bidrage hertil kan man overveje i bemærkningerne til de enkelte love at angive fortolkningsbidrag evt. med eksempler på, hvad der forstås ved principielle spørgsmål og sager af videregående betydning for miljøet.

Om der vil blive et pres på ankenævnet som 3. instans for at få mange sager nævnsbehandlet, vil afhænge af, hvilken autoritet der vil blive omkring styrelsernes afgørelser. Det afhænger af, om styrelsernes praksis afspejler den sandsynlige løsning i nævnet og af, om der i øvrigt er en nogenlunde afklaret politisk holdning til, hvorledes der bør administreres på det pågældende

område. Jo større politisk uro, der er omkring et område, jo større vil presset være for at få sagerne afgjort på et højere niveau.

Selv om behandlingen af spørgsmålet om, hvorvidt der bør gives en 3. instansbevilling, ikke behøver at være så indgående som en realitetsbehandling af sagen, vil et pres kunne medføre en stor arbejdsbyrde og lang sagsbehandlingstid.

8. Konklusioner og forslag vedrørende ankesystemets organisation

8.1. Konklusioner

Efter udvalgets opfattelse er det ønskeligt med et nyt ankesystem inden for Miljøministeriets arealrelaterede lovgivning samt byggeloven, og dette bør implicere både et fælles ankenævn og de respektive styrelser.

Med hensyn til udformningen af et sådant ankesystem finder udvalgets *flertal, at en model med et ankenævn som den normale 2. instans ikke vil* **være** *anvendelig (se dog modsætningsvis mindretalsudtalelsen side 94). Gennemførelsen af en sådan ankenævnsmodel* vil forudsætte en løsning af to vanskelige problemer: *Sekretariatsproblemet* og *delegationsproblemet.*

Sekretariatssmæssigt vil det være påkrævet, at det faglige sekretariatsarbejde udføres af de respektive styrelser, da et selvstændigt og generelt dækkende nævnssekretariat allerede af ressourcemæssige grunde vil være uacceptabelt. Det vil imidlertid være uhyre svært at få en ordning med styrelserne som sekretariater til at fungere tilfredsstillende. Der lægges bl.a. fra de statslige styrelsers og erhvervslivets side særlig vægt på, at den forhandlingsposition, som styrelserne har i dag, og som ofte medvirker til opnåelsen af hensigtsmæssige konkrete løsninger, vil svækkes væsentligt, når styrelsen ikke kan afslutte sin sagsbehandling med en afgørelse.

En egentlig behandling i ankenævnet af alle klagesager vil næppe være praktisk mulig, og vil, hvis en sådan ordning søges praktiseret, let resultere i meget lang sagsbehandlingstid. En udstrakt *delegation* af mere rutineprægede og enkle sager til afgørelse i styrelserne vil derfor være påkrævet. Det kan ikke afvises, at nævnet kan sættes i stand til at foretage en delegation af denne art, men sikkert er det ikke, og delegation fra nævnet vil i hvert fald være forbundet med meget store praktiske vanskeligheder. I denne sammenhæng bør det tillige bemærkes, at en udstrakt delegation vil gøre det svært for den enkelte borger at overskue, hvem der rent faktisk træffer den endelige afgørelse i hans eller hendes sag.

Styrelsesmodellen er efter *flertallets* opfattelse administrativt langt enklere og vil med sikkerhed kunne fungere i en praktisk

forvaltningsmæssig sammenhæng. Dette forhold vejer tungt, fordi styrelserne på grundlag af delegation også i ankenævnsmodellen vil træffe den endelige administrative afgørelse i hovedparten af sagerne. De to modeller får herved en væsentlig reel lighed, og forskellen vil navnlig bestå i de sekretariatsmæssige og delegationsmæssige problemer, som alene knytter sig til ankenævnsmodellen.

Overvejende grunde taler derfor for, at en løsning bør søges med udgangspunkt i styrelsesmodellen. Samtidig skal det imidlertid understreges, at denne heller ikke uden videre kan anses for tilfredsstillende. Hertil er der navnlig *fire grunde. For det første* løser styrelsesmodellen med de mange forskellige klageinstanser kun i meget begrænset udstrækning uoverskuelighedsproblemer. *For det andet* frembyder den ingen løsning på de problemer, som opstår, hvor en sags afgørelse forudsætter inddragelse af flere lovgivninger. *For det tredie* indebærer modellen betydelige praktiske vanskeligheder med hensyn til at få afgjort, i hvilke sager der skal gives »tredieinstansbevilling«. Og endelig skal *som det fjerde* fremhæves, at styrelsesmodellen ikke generelt forenkler ankesystemet til en to-instansordning.

I sine bestræbelser på at finde en hensigtsmæssig organisation for ankesystemet på det her behandlede felt, har udvalgets *flertal* derfor taget sit udgangspunkt i styrelsesmodellen, men samtidig søgt at tilpasse denne således, at der så vidt overhovedet muligt tages højde for de nævnte fire hovedbetænkeligheder ved denne model.

8.2. Forslag til nyt ankesystem

Flertallet foreslår, at ankenævnet sammensættes af tre personkategorier: a) Ankechefer, der er jurister med dommerkvalifikationer b) Kommunalpolitikere, der udpeges af ministeren efter fælles indstilling fra Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksberg kommuner c) Sagkyndige, som beskikkes af ministeren efter indstilling fra de respektive styrelser, som forud har pligt til at høre og forhandle med alle særligt berørte organisationer med henblik på om muligt at opnå enighed om en indstilling. En ankechef med landsdommerkvalifikationer udpeges som formand for ankenævnet.

I den enkelte sag bemandes ankenævnet efter formandens bestemmelse med 1 ankechef, der under sagen fungerer som formand for nævnet, 2 kommunalpolitikere fra listen over medlemmer i denne kategori samt 2 sagkyndige fra listen over disse medlemmer, hvor medvirken af særligt sagkyndige skønnes ønskelig på grund af afgørelsens karakter. I sager efter miljøbeskyttelsesloven, råstofloven og skovloven foreskrives der generelt en medvirken af sagkyndige. I særlige tilfælde - herunder i sager, som frembyder koordineringsvanskeligheder på grund af inddragelse af flere lovgivningsområder - skal ankenævnets formand dog være berettiget til at udvide nævnets medlemstal i den enkelte sag.

Et *mindretal inden for flertallet* - David Rehling, Finn Holm-Jørgensen, Svend Erik Nielsen og Tage Dræbye - finder, at 3. instansens afgørelser ikke bør domineres af kommunale vurderinger, men af langsigtede helhedsvurderinger, hvorfor de politiske repræsentanter efter de 3 førstnævntes opfattelse bør udpeges af Folketinget. Sidstnævnte finder, at de politiske repræsentanter bør udpeges af ministeren.

Flertallet forudsætter, at de enkelte ankechefer og de enkelte kommunalpolitikere i løbet af nogen tid deltager i behandlingen af alle slags sager inden for nævnets kompetenceområde. Ingen af disse to medlemskategorier er på forhånd eksperter på specielle felter, og der er ingen grund til, at de med tiden skal tendere imod at blive det. Tværtimod skønnes det nyttigt, både for mulighederne for at sikre en fast og sammenhængende praksis på tværs af lovgivningsområderne og for den enkelte sags behandling, at i hvert fald nogle af nævnets medlemmer har et bredt erfaringsgrundlag inden for nævnets arbejdsfelt. Anvendes mulighederne for at sammensætte nævnet i konkrete sager på denne måde, vil det i højere grad end Miljøankenævnet i dag få karakter af ét nævn, selv om bemandingen i de enkelte sager vil variere.

Efter karakteren af nævnets funktioner forekommer det mest nærliggende at benytte navnet »Miljøankenævnet«, der allerede i dag dækker et bredt felt af opgaver.

For den foreslåede ordning vil udgangspunktet være, at 1. instansernes afgørelser vil kunne påklages til vedkommende styrelse, som har den endelige administrative afgørelse. Det skal dog være muligt at få en klagesagsprøvelse hos et fælles miljøankenævn i sager, der generelt kan karakteriseres som »større« eller »principielle«. Adgangen til prøvelse i ankenævnet består nærmere i følgende tre situationer:

a. Hvor *styrelsen har truffet afgørelse som 1. instans.*

b. Hvor *sagen er optaget på en liste, som indeholdes i en af ministeren udstedt bekendtgørelse,* og som angiver sager, der generelt anses for »større« eller »principielle«.

c. Hvor *en styrelse i en konkret sag beslutter at henskyde afgørelsen til ankenævnet.*

Ad a. I disse tilfælde vil styrelsens afgørelse efter almindelige regler kunne påklages til ankenævnet.

Ad b. Kriterierne for sager, der efter *flertallets* forslag skal optages på en *liste* over sagskategorier, som skal kunne prøves af ankenævnet, er, at sagen generelt kan anses for at være »større« eller »principiel«. Med *»større«* tænkes på sager, hvis konkrete udfald må antages at have væsentlig betydning for miljø- eller naturværdier. Ved vurderingen i denne henseende vil det tillige kunne tillægges vægt, om sagstypen angår forhold, der i almindelighed har stor interesse i den offentlige debat. Er dette tilfæl-

det, vil denne omstændighed være et argument for, at sagstypen kan anses for »større« i den her omhandlede relation. At en sagskategori betragtes som *»principiel«* betyder, at afgørelser inden for kategorien i almindelighed eller dog meget hyppigt rejser spørgsmål, hvis afgørelse er af væsentlig betydning for bedømmelsen af andre sager. Det vil sige, at det centrale element i denne henseende er en vurdering af sagernes præcedensbetydning. Som eksempel kan nævnes sager, hvor der erfaringsmæssigt ofte opstår spørgsmål om at modificere sædvanlige standarder ud fra proportionalitetshensyn o.lign., jfr. herved miljøbeskyttelseslovens § 1, stk. 3, således som denne bestemmelse blev ændret i 1986. Det skal i øvrigt understreges, at en sagstypes optagelse på listen kan begrundes både ud fra kriteriet »større« og kriteriet »principiel«, men at afgørelsen om optagelse på listen træffes ud fra en samlet bedømmelse, og at de to kriterier i praksis formentlig hyppigt vil trække i samme retning.

Kriterierne for sagers optagelse på listen er upræcise, *og flertallet* anser det ikke for muligt i generelle vendinger at definere dem nærmere end forsøgt ovenfor. Listen må derfor udarbejdes efter en nøje gennemgang af de enkelte lovgivningsområder, og *flertallet* forudsætter, at de kommunale - og andre interesserede organisationer inddrages i processen med listens udarbejdelse.

Muligheden for en generel udskillelse af sager til listen skønnes ikke mindst at ville få stor betydning på miljøbeskyttelsesområdet.

Nogle kategorier af kapitel 5-sager - eksempelvis kraftværker, kemiske fabrikker og lufthavne - synes nærliggende i denne sammenhæng, men det skal pointeres, at *flertallet* forestiller sig en væsentlig begrænsning i forhold til, hvilke sager der i dag kan forelægges Miljøankenævnet på dette lovområde. Også inden for anden lovgivning vil man kunne tænke sig sager optaget på bekendtgørelsens liste. Som eksempel på zonelovsområdet kan nævnes vindmøllesager, på kommuneplanlovens område sager om nedrivning eller ombygning som følge af lovstridigt byggeri, på naturfredningslovens område sager om afgrænsning af § 43-områder og på byggelovens område sager om nogle typer af påbud og forbud. Disse eksempler er alene omtalt for at illustrere tankegangen, men *flertallet* har ikke haft anledning til eller grundlag for nærmere at vurdere, hvilke kategorier der bør opføres på listen.

Vedrørende listens udformning er der grund til at fremhæve yderligere to forhold. For det første tillægger *flertallet* det stor betydning, at sagstyperne - ligesom i dag på listen efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 - beskrives i klare og præcise kriterier. Skønnes det alene muligt at angive en sagstype i elastiske vendinger, bør den ikke optages på listen, og ankenævnsbehandling af sådanne sager kan herefter kun ske på grundlag af en konkret henskydning. For det andet er det væsentligt, at listen hyppigt revideres. For nogle sagstypers vedkommende kan det vel være således, at de permanent bør befinde sig på listen, men i andre tilfælde forudsættes en sagskategori kun at skulle figurere på

listen, indtil en rimeligt fast praksis har udkrystalliseret sig i ankenævnet.

Hvor der på et lovgivningsområde - eksempelvis zonelovsområdet - findes en betydelig praksis fra det nuværende Miljøankenævn, vil der også kunne være grund til større tilbageholdenhed med optagelse af sagstyper på listen end på felter, som ikke hidtil har været undergivet en ankenævnskompetence.

Der har inden for *flertallet* været to opfattelser af, hvordan sager i denne gruppe skal kunne indbringes for ankenævnet. *Et mindretal* inden for flertallet - Johs Poulsen, S.E. Andersen, Birgit Herslund, Poul Christensen, Knud Erik Særkjær, Ove Nissen og Kirsten Andersen - mener, at 1. instansernes afgørelser i sådanne listesager bør kunne påklages direkte til ankenævnet. Styrelserne skal med andre ord ikke være klageinstans i disse sager, og deres rolle begrænses til udredende og rådgivende funktioner for nævnet. Begrundelsen for dette standpunkt er navnlig, at man på denne måde begrænser antallet af instanser til to. Samtidig er det bemærket, at de indvendinger, som generelt kan gøres gældende over for en ordning med styrelserne som fagligt sekretariat, ikke vil spille nogen væsentlig rolle med hensyn til en forudsat mindre gruppe sager. Herudover gælder det, at sager, der henskydes under alle omstændigheder, går direkte til Miljøankenævnet og dermed kun behandles i to instanser.

Flertallet finder det mest hensigtsmæssigt, at styrelserne i givet fald også i listesager træffer en afgørelse som klageinstans, hvorefter denne beslutning kan indbringes for ankenævnet af en klageberettiget. For denne ordning er særlig anført, at styrelserne kun på denne måde vil have muligheder for gennem forhandlinger at opnå konkrete løsninger, og at det praktiske behov herfor ikke er mindst udtalt i de større og komplicerede sager, der vil være tyngdepunkter i listens opregning. Endvidere er det fremhævet, at styrelserne uanset en adgang til direkte klage til ankenævnet i praksis altid vil blive inddraget i disse sager, at to-instansordningen derfor er mere tilsyneladende end reel, og at den tidsmæssige besparelse i det samlede sagsforløb følgelig vil være meget beskedent.

Ad c. Adgangen til styrelserne til at *henskyde* sager til afgørelse er principielt fri, men henskydningsretten forudsættes som hovedregel kun anvendt, hvor sagen rummer væsentlige principielle aspekter eller indeholder koordinationsproblemer, fordi flere forskellige lovgivninger er involveret. Det skal dog understreges, at disse to kategorier af henskydningstilfælde ikke er udtømmende. En styrelse vil også kunne henskyde en sag, hvis andre særlige forhold taler herfor. En rimelig begrundelse for en sådan henskydning vil eksempelvis kunne være, at skønselementet i sagen er meget stort, eller at sagen i særlig grad har været eller formodes at blive genstand for politisk debat. Der må således være mulighed for, at de implicerede instansers og parters tilkendegivelser om henskydningsrettens anvendelse vil kunne påvirke styrelsens beslutning om en evt. henskydning. Eventuelt

vil man kunne præcisere henskydningsrettens praktiske anvendelsesområde noget gennem et cirkulære, der i standardprægede vendinger opregner nogle sagstyper, inden for hvilke henskydning forventes jævnligt at forekomme. Sammenhold herved foran under b om bekendtgørelseslistens udformning.

Henskydningen skal ske, inden styrelsen har truffet afgørelse i sagen, og beslutning om henskydning fra en impliceret styrelse er bindende for andre styrelser.

Med en sådan henskydningsret tilsigter udvalgets *flertal* at løse to problemer. *For det første* opnår man en enklere og smidigere stillingtagen til, om en konkret sag indeholder sådanne principielle eller andre aspekter, at en ankenævnsbehandling er velbegrundet. Proceduren vil også være mindre ressourcekrævende, end hvis ankenævnet først skal forholde sig til problemet, fordi styrelsen under alle omstændigheder vil være inddraget i sagen, hvorfor der praktisk taget ikke vil være forbundet noget ekstra besvær for styrelsen med at vurdere spørgsmålet. *For det andet* vil henskydningsordningen rumme mulighed for at løse koordinationsproblemer i forholdet mellem flere forskellige love, som er inddraget i samme sag. Samtidig er det af betydning, at ordningen kun fremtvinger en koordineret løsning i den konkrete sag, hvor denne er modnet til samtidig afgørelse efter flere love, og hvor der derfor er et aktuelt behov for en samordnet afgørelse. Det skal herved understreges, at der er enighed om, at en blot mulighed for inddragelse af flere love i sagens behandling vil være uden betydning, og at en samlet afgørelse kun kan begrundes af et konkret, aktuelt behov. En ordning, som også i andre tilfælde gennemtvang en behandling efter flere lovgivninger, ville både for de implicerede og for det offentlige, som betaler administrationsudgifterne, være uheldig. Tænker man sig f.eks., at en virksomhed ønsker at etablere et særligt forurenende anlæg i landzone, bør det fortsat være muligt at få afklaret separat, om en zonelovstilladelse kan gives, inden spørgsmål om miljøgodkendelse, der vil forudsætte et langt mere detaljeret projekt, tages op.

En principielt fri henskydningsret vil eventuelt kunne føre til konkret uhensigtsmæssige henskydninger, *og flertallet* har derfor overvejet, om betingelserne for dens udnyttelse bør angives nærmere. Da fleksibilitet imidlertid er set som en vigtig kvalitet ved ordningen, og da man - når det drejer sig om offentlige myndigheder - må kunne se bort fra misbrugsrisiko, er det imidlertid *flertallets* standpunkt, at loven ikke nærmere bør angive betingelser for henskydning af sager til ankenævnet. *Flertallet* forudsætter dog, at de foran gengivne synspunkter om, hvornår henskydningsretten tænkes anvendt, kommer til at indgå i lovens forarbejder.

Et *mindretal* - Ella Blousgaard, Rud Werborg og Svend Trollegaard - finder ikke, at den af flertallet skitserede ankemodel i tilstrækkeligt omfang løser de problemer, som dannede grundlaget for, at byggeloven blev inddraget i udvalgets arbejde.

Fra starten af arbejdet har *mindretallet* haft som forudsætning, at der ved opbygningen af et nyt ankesystem burde lægges vægt på, at klager over afgørelser i medfør af byggeloven har en tæt sammenhæng med ankereglerne i anden lovgivning. I det hidtidige regelforenklingsarbejde er der da også med varierende styrke fra kommunal side, fra de byggendes side og fra forskellige brugerorganisationers side peget på, at det skaber vanskeligheder, at klager over et byggeprojekt eventuelt skal behandles af flere forskellige ankeinstanser afhængigt af, hvilke og hvor mange reguleringer byggeprojektet er omfattet af.

Flertallets forslag, hvorefter de respektive styrelser som udgangspunkt gøres til ankeinstans for 1. instansafgørelser på det arealrelaterede område, løser ikke det nævnte koordineringsproblem.

Overbygningen, hvorefter miljøankenævnet skal behandle sager efter henskydning fra en styrelse, vil kun i et fåtal af tilfælde få betydning ved koordineringstunge sager. Dette skyldes, at henskydningsordningen kun forudsættes anvendt, hvor der er en tidsmæssig sammenhæng i sagsbehandlingen i 1. instansen, således at klagerne fremkommer nogenlunde samtidig til de respektive styrelser. Denne forudsætning vil, som lovområderne er bygget op, kun være opfyldt i et fåtal af tilfælde og i så fald ofte ikke dækkende samtlige involverede lovområder på én gang.

Det er *mindretallets* vurdering, at *en fælles ankenævnsmodel som den normale 2. instans* på de lovområder, der har været omfattet af udvalgets arbejde, ville kunne fungere hensigtsmæssigt i praksis, og at denne model samtidig ville løse uoverskuelighedsproblemet (mange ankeorganer), koordineringsproblemet, hvor en sag forudsætter inddragelse af flere lovgivninger samt betyde en egentlig forenkling af ankesystemet til en 2-instansordning.

Flertallets betænkeligheder ved i givet fald at lade de respektive styrelser fungere som fagligt sekretariat for nævnet vil gennem på forhånd fastlagte sagsbehandlingsprocedurer og ressourcefastlæggelse kunne fjernes, ligesom fastlæggelse af sagsdelegationsprincipper for de enkelte områder ville kunne sikre den nødvendige effektivitet i sagsbehandlingen. *Mindretallet* deler således ikke flertallets opfattelse af, at sagsdelegering skulle være forbundet med så store praktiske problemer, at den ikke kan løses.

9. Overvejelser og forslag til harmonisering af de ankeprocessuelle regler

9.1. Klageberettigelse

Hovedformålet med udvalgets forslag vedrørende klageberettigelse såvel som vedrørende andre ankeprocessuelle spørgsmål er en harmonisering af reglerne inden for hele det behandlede område. I visse tilfælde inddrages dog reformsynspunkter, som ikke har nødvendig sammenhæng med harmoniseringsbestræbelser. For så vidt angår klageberettigelse kan dette siges at gælde de nedenstående overvejelser vedrørende lokale miljøsammenslutningers klageadgang.

Når man vil harmonisere bestemmelser om klageberettigelse, må man være opmærksom på, at det højeste man kan opnå er enslydende kriterier, og at samme kriterium vil kunne ramme forskellige personkredse alt efter sagernes karakter. Dette gælder ikke mindst det almindelige kriterium »enhver, der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald«, som alt efter sagstype selv inden for samme lov vil kunne dække forskellige persongrupper. Således vil kriteriet inden for miljøbeskyttelseslovens felt langt fra relatere sig til samme personkreds i støj sager og i spildevandssager. Forskelle af denne art forekommer imidlertid velbegrundede, og det følgende begrænser sig derfor til harmonisering af kriterierne og dermed af principperne.

På denne baggrund vil udvalget foreslå, at klageberettigelse tillægges følgende personer, myndigheder og organisationer m.v.:

1) *Afgørelsens adressat,* hvormed forbindes enhver, som afgørelsen har retsvirkninger for.

2) *Enhver, der har en individuel og væsentlig interesse i sagens udfald.* Ligesom vedrørende 1) er der her tale om et kriterium, som med eller uden eksplicit lovstøtte anvendes inden for praktisk taget hele det her behandlede felt. Den forskel i fortolkningen med hensyn til lokale sammenslutningers klageret, der i dag kan konstateres på forskellige lovgivningsfelter, tages nærmere op nedenfor under 5). Kriteriet »individuel og væsentlig interesse« forudsættes ligesom efter praksis i dag at dække grundejer- og beboerforeninger, hvor mindst ét medlem af foreningen har en individuel og væsentlig interesse i sagens udfald.

3) *Andre offentlige myndigheder* i det omfang, hvori dette *angives i loven.* I denne henseende vil der kunne være forskelle fra lovgivning til lovgivning. Ligeså rimelig en klageret for Hovedstadsrådet, amtsrådet og kommunalbestyrelsen kan være med hensyn til miljøbeskyttelsesafgørelser, lige så unaturligt ville det være, hvis amtsrådet havde klageret som myndighed i forhold til kommunale byggelovsafgørelser.

4) *Landsdækkende organisationer, foreninger o.l.* i det omfang, hvori det ved *lov eller* ved *bekendtgørelse* i henhold til lov bestemmes, at disse skal være klageberettigede. Der har været en betydelig politisk diskussion om klageberettigelse for sådanne organisationer m.v. Denne har i nogle tilfælde ført til lovbestemmelser om klageret, og det synes at være den almindelige antagelse, at en sådan ikke foreligger i andre tilfælde. På denne baggrund forekommer det udvalget rimeligt, at disse organisationer m.v. kun skal kunne klage, hvis der foreligger en politisk beslutning herfor. I denne relation vil der - ligesom vedrørende offentlige myndigheder, (se foran under 3) - kunne være forskelle mellem afgrænsningen på de enkelte lovgivningsområder - allerede som følge af organisationernes forskellige virkefelt.

   Spørgsmålet om lokalafdelingernes klageberettigelse efter sådanne lovbestemmelser må bero på regler for den enkelte landsdækkende foreningsorganisation m.v.

5) *Lokale sammenslutninger, der har beskyttelse af miljø- og naturværdier som hovedformål, og som under 1. instansens behandling af sagen fremsætter ønske om underretning om afgørelsen.*

Som det fremgår af fremstillingen foran under 9.2.1 er lokale miljøgrupper efter nogle love anset for klageberettigede ud fra en fortolkning af kriteriet »individuel og væsentlig interesse«, medens samme spørgsmål i relation til navnlig miljøbeskyttelsesloven er besvaret benægtende i hidtidig praksis. Dette er uheldigt ud fra harmoniseringssynspunkter. Det forekommer endvidere materielt urimeligt, at lokale miljøgrupper ikke kan klage over miljøbeskyttelsesafgørelser. Med den betydelige voksende lokale interesse, der kan konstateres for miljøspørgsmål, er en sådan retstilstand ikke holdbar.

Udvalget har overvejet, om ikke et tilfredsstillende resultat kunne opnås ved en ændret fortolkning af navnlig miljøbeskyttelseslovens almindelige kriterium »individuel og væsentlig interesse«. Dette ville for så vidt være ønskeligt, som denne ramme er meget fleksibel, og netop lokale miljøgrupper er så forskelligartede, at de vanskeligt lader sig inddefinere i håndfaste kriterier. Da den administrative praksis imidlertid er fast på miljøbeskyttelseslovens felt, må det antages, at retstilstanden næppe kan ændres uden ny lovgivning, og udvalget foreslår derfor en lovbestemmelse som angivet i indledningen til pkt. 5).

Denne formulering indeholder *fire betingelser,* men er *samtidig*

elastisk i flere henseender. En begrænsning forekommer påkrævet, fordi udvalget ikke mener at kunne foreslå klageret for alle og enhver, således som f.eks. Socialdemokratiet øjensynligt gør det i sit forslag af 29. januar 1987 til folketingsbeslutning vedrørende ændring af klagereglerne i miljøbeskyttelsesloven. Konsekvenserne af en sådan »actio popularis« på området forekommer vanskelige at overskue, og det må tages i betragtning både, at en klagesagsbehandling er dyr, og at klage uden tilstrækkelig grund kan være urimelig i forhold til afgørelsens adressat på grund af reglerne om klages opsættende virkning.

For det første kræves det, at der skal være tale om en *»sammenslutning«.* Heri ligger, at kun en kollektivitet, der har en organisatorisk fasthed og permanens, som rækker ud over afholdelse af et enkelt møde eller lignende, kan komme i betragtning som klageberettiget. Derimod stilles der ingen nærmere krav til formen for denne organisering, eksempelvis ikke om vedtægter o.l. I givet fald må den lokale miljøgruppe i forbindelse med en stillingtagen til dens klageret kunne dokumentere navnene på sine deltagere og kunne oplyse om sine aktiviteter. Der kunne spørges, hvorfor man ikke som SF i sit beslutningsforslag af 17. februar 1987 har ophævet kravet om, at klagen skal hidrøre fra en kollektivitet. Forklaringen herpå er dels, at man finder behovet for en udvidelse af klageretten størst med hensyn til sammenslutninger, dels at det er heldigt, hvis ordningen udformes således, at den tilskynder brugerne af miljøet til at arbejde sammen og organisere sig, og dels, at risikoen for grundløse klager fra enkeltpersoner er væsentlig større end i forhold til grupper.

For det andet skal sammenslutningen være *»lokal«* i modsætning til først og fremmest landsdækkende organisationer o.l. Typisk vil sammenslutningens geografiske grundlag være kommunen eller en del af denne, men der er intet i vejen for anerkendelse af klageret for en gruppe, hvis base går på tværs af en kommunegrænse - eksempelvis, hvor gruppens interessefelt er et vandløb.

For det tredie forlanges, at sammenslutningens *»hovedformål«* skal være *»beskyttelse af miljø- og naturværdier«.* Med kravet om dette hovedformål er det bl.a. angivet, at de politiske partiers lokalforeninger lige så lidt som mindretalsgrupper i et byråd eller et amtsråd foreslås tillagt klageret.

For det fjerde er det et krav, at sammenslutningen *under 1. instansens behandling af den pågældende sag skal fremsætte ønske om underretning vedrørende afgørelsen.* Denne betingelse ligger så vidt ses på linie med, hvad der er foreslået fra SF's side i det foran nævnte beslutningsforslag. Baggrunden for dette krav er et ønske om, at gruppen skal udvise en vis aktivitet for at gøre sig klageberettiget, og at levere en tilskyndelse til, at gruppens synspunkter gøres gældende allerede under 1. instansens behandling af sagen.
Det kunne være nærliggende som SF i denne forbindelse at foreslå en supplerende regel, hvorefter alle indkomne ansøgninger skulle offentliggøres. Udvalget er dog veget tilbage herfra, fordi

de kommunale myndigheders udgifter til honorering af et sådant krav vil blive meget store. Samtidig vil en aktiv miljøsammenslutning ved henvendelse til de kommunale forvaltninger og ved anvendelse af offentlighedslovens regler have rimelige muligheder for at få oplysning om, hvilke sager inden for området der behandles i kommunale råd, udvalg og administrationer.

Med disse fire betingelser er der efter udvalgets opfattelse sat en ramme, som på den ene side imødekommer behovet for en udvidet klageret for lokale miljøgrupper, og som på den anden side sikrer imod uoverskuelige og utilsigtede konsekvenser af dette skridt. Man kunne have præciseret betingelserne betydeligt mere, men i så fald ville man have lagt unødigt snærende bånd om lokalt miljøarbejde, således som dette foregår i disse år.

Elasticiteten i betingelserne vil bevirke, at tvivlsspørgsmål vil opstå. I denne forbindelse forudsætter udvalget, at afgørelser om klageberettigelse i denne som i andre relationer vil kunne påklages særskilt. Hvis afgørelsen om klageberettigelse i 1. instans træffes af vedkommende styrelse, vil beslutningen efter de regler, som af udvalgets flertaler foreslået foran under 8.2 pkt. a., kunne påklages til ankenævnet.

9.2. Begrænsninger i klagens genstand

Det er et udgangspunkt, jfr. kap. 6, at enkeltafgørelser så vidt muligt skal kunne indbringes for en klageinstans.

Det har været overvejet, om det, på trods af det principielle udgangspunkt, ikke kunne være muligt i større udstrækning at gøre 1. instansens afgørelse endelig, dvs. helt at afskære muligheden for klage til en overordnet administrativ myndighed.

En stillingtagen hertil forudsætter en nærmere gennemgang af sagskategorier inden for de enkelte lovgivningsområder. Udvalget har ikke haft mulighed for at foretage denne gennemgang, men foreslår, at der ved detailgennemgangen af de enkelte klageordninger, som skal ske ved en gennemførelse af *flertallets* øvrige forslag - se nedenfor kap. 10.1. - også foretages en vurdering af muligheden for at gøre 1. instans-afgørelserne endelige.

Det er udvalgets opfattelse, at der ved denne vurdering bør lægges vægt på, at endelighedsbestemmelser bør forekomme, *hvor* sagernes udfald ud fra en generel vurdering må anses for at være af mindre betydning for den enkelte, *hvor* afgørelsen baseres på et skøn, og *hvor* det typisk ikke vedrører retlige spørgsmål eller kun i begrænset omfang.

Fra erhvervsside har der været fremført ønske om, at klagemyndigheden kun skal bedømme det påklagede forhold. Det er imidlertid en almindelig forvaltningsretlig regel, at der gælder et officialprincip, dvs., at det påhviler klagemyndigheden at

oplyse sagen i sin helhed. Princippet tjener til at beskytte den enkelte klager og sikre, at grundlaget for afgørelsen er så fuldstændigt som muligt. Der er enighed om, at denne grundlæggende forvaltningsregel bør fastholdes.

Med det nævnte udgangspunkt er man endvidere enig i, at kommuneplanlovens og byggelovens begrænsninger samt begrænsningen i miljølovens § 27 af klagens genstand til retlige henholdsvis principielle spørgsmål ikke skal overføres til de øvrige områder. Spørgsmålet er efter den rejste kritik alene, om begrænsningerne skal forlades på kommuneplanlovens og byggelovens områder.

De bagvedliggende hensyn, på kommuneplan- og byggelovens områder, er ønsket om decentralisering og offentlighedsdeltagelse ved tilvejebringelse af planer samt ressourcemæssige besparelser.

Borgernes kritik er, at de vanskeligt kan forstå og dermed acceptere sondringen mellem retlige spørgsmål og skønsmæssige spørgsmål. For dem drejer det sig om sagen i sin helhed.

Myndighederne har efterhånden udviklet en praksis i spørgsmålet om sondring mellem retlige og skønsmæssige spørgsmål. På nogle områder har sondringen dog haft vanskelighed ved at opnå bred accept. Det gælder således afgørelsen af, om spørgsmålet om kommunernes planlægning er i overensstemmelse med regionplanlægningen, er et retligt spørgsmål.

Om man skal opgive den eksisterende ordning, må bero navnlig på en afvejning mellem det principielt ukontroversielle spørgsmål om decentralisering og offentlighedsinddragelse og det forhold, at borgerne i praksis ikke kan forstå systemet.

Ud fra disse betragtninger må spørgsmålet, om kommunerne planlægger godt eller dårligt i forbindelse med tilvejebringelse af en lokalplan, ikke kunne påklages ud fra hensynet til decentralisering. Borgernes indflydelse i lokalplanspørgsmål er sikret gennem reglerne om offentlighedsdeltagelse.

Hovedspørgsmålet bliver derfor, hvorvidt dispensationer fra almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser både i kommuneplanloven og i byggeloven samt lokalplaner i princippet skal kunne prøves fuldt ud.

Der er tale om konkret afvigelse fra enten en offentliggjort plan eller almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser og dermed en konkret afgørelse af betydning for ansøgeren og som regel også for naboerne. I sjældnere tilfælde af betydning for en større kreds.
Af hensyn, der taler for at blive stående ved den eksisterende ordning, kan nævnes, at afgørelser i anledning af en ansøgning om dispensation beror på et skøn, der i vidt omfang må baseres på stedlige forhold, som kommunalbestyrelsen er nærmest til at vurdere. I beslutningsprocessen åbner begge love til gengæld

op for, at naboer og andre berørte inddrages gennem orienteringsbestemmelser.

Ministerierne og styrelserne ville endvidere i praksis have meget begrænsede muligheder for som klagemyndighed at ændre afgørelsen, hvor f.eks. en nabo klager over meddelelse af en dispensation. Der gælder ikke nogen frist, inden for hvilken en lovligt meddelt dispensation ikke må udnyttes, og udnyttes en sådan dispensation, vil hensynet til den, der i god tro har indrettet sig i tillid til dispensationsafgørelsen ud fra retskraftslignende synspunkter normalt føre til, at dispensationen ikke ændres af klageinstansen til skade for adressaten og navnlig ikke, når baggrunden for en ændring er en anden skønsmæssig vurdering end 1. instansens.

I lovmotiverne til kommuneplanloven konkluderes der ud fra betragtninger af denne art, at retsbeskyttelseshensyn således ikke synes at kunne begrunde, at der i konflikt med ønsket om også at undgå dobbeltsadministration indrømmes adgang til at påklage kommunalbestyrelsens skønsmæssige afgørelser i dispensationssager.

Ud fra en samlet vurdering finder *flertallet* herefter ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at foreslå en udvidelse af klagens genstand til også at omfatte skønsspørgsmål, hvor der i dag gælder begrænsninger til retlige spørgsmål eller lignende. Det foreslås dog, at byggelovens regler om klagens genstand ændres til ligesom efter kommuneplanlovens § 48 og miljøbeskyttelseslovens § 27 alene at angå retlige spørgsmål. Muligheden for efter byggeloven i dag at klage i andre tilfælde, har vist sig i praksis at have meget ringe betydning, og en forskellig regulering i de tre love af samme spørgsmål er ikke velbegrundet.

Et *mindretal* - David Rehling og Finn Holm-Jørgensen - deler ikke flertallets vurdering, idet *mindretallet* er af den opfattelse, at de indhentede erfaringer efter kommuneplanloven tydeligt viser, *at* begrænsningen til retlige spørgsmål i praksis er vanskelig at fastlægge, *at* den er uforståelig for borgerne, *at* den i en række tilfælde har ført til uacceptable afgørelser, *og at* den derfor bør ophæves.

9.3. Underretning og offentliggørelse

Adressaterne skal naturligvis altid underrettes særskilt om 1. instansafgørelsen. Underretning sker endvidere skriftligt til amtsråd/Hovedstadsrådet henholdsvis kommunalbestyrelse. De i lovene oplistede organisationer, foreninger m.v. underrettes ligeledes skriftligt, samt lokale sammenslutninger, der har beskyttelse af miljø- og naturværdier som hovedformål, og som under 1. instansbehandling af sagen fremsætter ønske om underretning om afgørelsen.

I forhold til klageberettigelse efter kriteriet »væsentlig og indivi-

duel interesse« er spørgsmålet, hvorvidt der skal ske skriftlig underretning eller bekendtgørelse ved offentliggørelse. Der skal altid ske skriftlig underretning af naboer og omboende, som har været hørt i dispensationssager. I de øvrige tilfælde overlades det til kommunen at skønne, om kredsen af klageberettigede, efter kriteriet »væsentlig og individuel interesse« er så veldefineret, at underretning kan ske skriftligt, eller om det er mere hensigtsmæssigt at offentliggøre afgørelsen.

9.4. Klagefrister

I den arealrelaterede lovgivning gælder som hovedregel 4 ugers klagefrist, hvilket er i overensstemmelse med begrundelsesudvalgets indstilling i betænkning 657/1972.

Denne klagefrist foreslås opretholdt og indført som generelt princip. Udvalget finder endvidere, at fireugersfristen også skal gælde for retlige afgørelser efter kommuneplanlovens § 48, idet der ikke ses at foreligge særlig grund til ikke at kunne fastsætte klagefrist over retlige afgørelser, jfr. byggelovens tilsvarende klagefrister.

Overalt, hvor der underrettes om afgørelsen, f.eks. om en endeligt vedtaget lokalplan eller om en dispensation, kan en klagefrist fungere uden vanskeligheder. Problemet opstår alene i de situationer, hvor der ved en konkret byggesag ikke er sket underretning i forbindelse med undladelse af udarbejdelse af lokalplan.

Denne problemstilling er imidlertid ikke speciel for kommuneplanlovsområdet, men svarer til andre tilfælde, hvor en myndighed ikke mener at kunne eller burde anvende en reguleringsbeføjelse. Som eksempel kan nævnes situationer, hvor kommunen eller amtskommunen som miljømyndighed ikke mener, at der er grundlag for at kræve godkendelse efter miljølovens kapitel 5. Hvor der gælder en klagefrist, vil retstilstanden i sådanne tilfælde være den, at klagefristen først løber fra det tidspunkt, hvor den pågældende har fået meddelelse om afgørelsen. Dette vil ofte betyde, at der vil kunne klages over en afgørelse i meget lang tid efter at den er truffet. Heri ligger dog ingen indvending imod fastsættelse af en klagefrist - snarest tværtimod, men situationer af denne art kan give anledning til overvejelser vedrørende underretningspligten. Konklusionen er derfor, at der bør gælde en generel klagefrist på 4 uger.

Om beregning af klagefrister henvises til Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven punkterne 210- 213.

9.5. Til hvilken myndighed skal klage indgives?

Som beskrevet under gældende ordninger skal klage i nogle tilfælde indgives til klagemyndigheden, i andre tilfælde til den

myndighed, der har truffet afgørelsen.

Det foreslås, at reglerne harmoniseres. Praktiske hensyn taler for, at klage bør indgives til den myndighed, der har truffet afgørelsen, enten som 1. instans eller 2. instans, såfremt flertallets forslag vedrørende listesager følges. Man sparer herved klagemyndighedens høring af underinstansen samt den tid, der medgår hertil.

Som modargument kan anføres, at det kan forekomme psykologisk uheldigt at klage til den myndighed, der har truffet afgørelsen. Som modargument er det ligeledes anført, at underinstansen evt. kan trække sagen ud, uden at klageinstansen er bekendt hermed.

Til en vis grad kan den uheldige psykologiske virkning imødegås gennem klagevejledning. Evt. forhaling kan imødegås gennem regler om orientering af klageinstansen, suppleret med fastsættelse af ekspeditionsfrister.

Det foreslås, at der indføres regler om, at klage altid skal indgives til den myndighed hvis afgørelse påklages. Denne myndighed skal straks underrette klagemyndigheden om, at der er klaget.

9.6. **Opsættende virkning**

Som beskrevet tidligere, antages klage normalt ikke at have opsættende virkning uden udtrykkelig lovhjemmel.

På den arealrelaterede lovgivnings område tillægges der i vidt omfang klage opsættende virkning.

Begrundelsen er, at dispositioner efter den arealrelaterede lovgivning som oftest vanskeligt kan gøres om uden store økonomiske konsekvenser. Som hovedregel foreslås derfor, at klage tillægges opsættende virkning både ved tilladelser og påbud/forbud.

Denne hovedregel bør dog på flere punkter modificeres. For det første foreslås det, at der generelt fastsættes adgang til at dispensere i den enkelte sag. I sager om påbud og forbud sker dette på den måde, at enten den myndighed, der udsteder påbudet eller forbudet, eller klagemyndigheden tillægges beføjelse til at bestemme, at afgørelsen skal efterkommes uanset klage, hvor vægtige grunde taler derfor. Drejer det sig om en tilladelse, skal klageinstansen være berettiget til at bestemme, at denne kan udnyttes uanset indgivelse af klage. En sådan beføjelse vil bl.a. kunne være anvendelig i sager, hvor usikkerheden alene knytter sig til vilkårsfastsættelsen, og hvor lokaliseringen er ubetænkelig.

For det andet begrænses den suspensive virkning af klage i tilla-

delsessager generelt til tilfælde, hvor udnyttelsen af tilladelsen forudsætter bygge- eller anlægsarbejder.

For det tredie skal efter *flertallets* opfattelse klage til miljøankenævnet over tilladelser ikke have opsættende virkning, hvor ankenævnet undtagelsesvis er 3. instans, medmindre ankenævnet konkret bestemmer det.

Et *mindretal* - David Rehling, Finn Holm-Jørgensen og Tage Dræbye - finder, at der med den betydelige udvidelse af de lovområder, der efter forslaget lægges ind under miljøankenævnets kompetence, ikke uden videre kan ske en overførsel af miljøbeskyttelseslovens regel om, at klage til miljøankenævnet ikke har opsættende virkning, medmindre miljøankenævnet bestemmer andet. Reglen giver mening på miljøbeskyttelseslovens område, hvor det typisk er vilkår og ikke muligheden for afslag, der er temaet for nævnets behandling. På andre områder, hvor der ikke ankes med påstand om skærpelse af vilkår, men om afslag, kan reglen ikke meningsfyldt anvendes, idet den *enten* vil belaste miljøankenævnet med en omfattende forhåndsvurdering af sagen, *eller* vil føre til, at ansøgeren ved faktisk at udføre det ansøgte under nævnsbehandlingen sætter nævnet i den tvangssituation, der kun alt for godt kendes fra sagerne om fysisk kontra retlig lovliggørelse.

For det fjerde finder udvalget det uhensigtsmæssigt, at klage fra naboer over tilladelser inden for byggelovens område automatisk skal have opsættende virkning. Derfor foreslås det, at klager over tilladelser på dette felt ikke skal have suspensiv virkning, medmindre klageinstansen undtagelsesvis måtte bestemme andet.

9.7. Myndighedsfrister

Der er ikke i dag fastsat frister for behandlingen af klagesager, herunder en lovbestemt frist for sagens afgørelse. Det kunne imidlertid overvejes at indføre regler om, at underinstansen skal videresende klage inden en bestemt frist f.eks. 6 uger. Er klagen ikke færdigbehandlet inden den angivne frist, skal klageren og klagemyndighederne underrettes. Klagemyndigheden skal dog straks underrettes om klagen ved kopi.

Har klagemyndigheden ikke afgjort sagen inden 8 uger fra modtagelsen af underinstansens genvurdering af klagen, skal klageren underrettes om, hvorpå sagen beror.

9.8. Klagevejledning

Afgørelser, der kan påklages til anden myndighed, skal jfr. forvaltningslovens § 25 være ledsaget af klagevejledning. Der henvises iøvrigt til Justitsministeriets vejledning af 1986 om forvaltningsloven pkt. 139-144.
Herefter er der ikke behov for yderligere regulering på dette område.

10. Forslagets gennemførelse

10.1. Generelt om gennemførelse

Sigtet med udvalgets arbejde har alene været at analysere ankeproblemerne inden for Miljøministeriets arealrelaterede lovgivning samt byggeloven med henblik på forslag om et nyt, generelt ankesystem. Gruppen har derfor ikke set det som sin opgave - og gruppen har heller ikke haft praktiske muligheder herfor - at gå ind i enkeltheder vedrørende et nyt ankesystems udformning i relation til de enkelte berørte lovgivningsområder.

En gennemførelse af *flertallets* forslag vil kræve ændringer i gældende regler.

På de enkelte lovgivningsområder må der foretages den fornødne detailudformning af ordningen. Som eksempel kan nævnes opstilling af den foran under 8.2.b nævnte liste over sager, som kan indbringes for ankenævnet.

Flertallet vil foreslå, at en evt. gennemførelse sker ved gennemførelsen af en *»lov om ankesystemet inden for Miljøministeriets område m.v.«* En sådan lov skal fastlægge de generelle rammer for et nyt ankesystem på området. Loven forudsættes herved bl.a. at indeholde bestemmelser om miljøankenævnets sammensætning og funktion samt om en række ankeprocessuelle spørgsmål. Gennemføres en sådan ankelov, vil der inden for lovgivningen på de enkelte områder kun være behov for klagebestemmelser i det omfang, hvori der måtte være tilstrækkelige grunde til opstilling af særregler.

Under henvisning til, at et *mindretal* - Ella Blousgaard, Rud Werborg og Svend Trollegaard - ikke har kunnet tilslutte sig væsentlige bestanddele i flertallets forslag til ny ankemodel, finder *mindretallet* det allerede af den grund ikke muligt at gennemføre en fælleslov, der også omfatter byggeloven.

Sideløbende med arbejdet med at udforme og gennemføre en generel ankelovgivning bør de enkelte styrelser efter *flertallets* opfattelse arbejde med forslag vedrørende ordningens detailler på de enkelte lovgivningsfelter og vedrørende konsekvensændringer heri. *Flertallet* forestiller sig derfor, at den generelle lov kommer til at indeholde en ikrafttrædelsesbestemmelse om, at

miljøministeren træffer beslutning om ikrafttrædelsestidspunktet for hele eller dele af lovens område. For så vidt angår byggeloven bør reglen naturligvis nærmere være den, at bestemmelse om ikrafttræden kun kan træffes med boligministerens samtykke.

På denne måde vil det være muligt at opnå både en politisk debat og stillingtagen til den generelle opbygning af et nyt ankesystem på området og den lige så nødvendige nærmere behandling af et nyt systems nærmere implikationer på de enkelte lovgivningsfelter. Det vil være uhyre vanskeligt under ét at få sidstnævnte spørgsmål vurderet tilfredsstillende, og uden en politisk vedtaget generel model for ankesystemet risikerer man, at reformarbejdet går i stå på specialovervejeiser.

10.2. Særlige problemområder

Gennemførelsen af *flertallets* forslag kan som nævnt bedst finde sted ved en generel lov om ankesystemerne og sideløbende hermed detaljerede ændringer i de enkelte love. *På naturfredningslovens område* er det fremført, at Overfredningsnævnets område giver særlige problemer.

Det anføres, at der i nyfredningssagerne både om beslutningen om selve fredningens gennemførelse, dens udstrækning og indhold er tale om en retsskabende virksomhed ud fra en politisk interesseafvejning over alle sagens temaer, såvel retlige som skønsmæssige. I erstatningsfastsættelsen kan Overfredningsnævnet sammenlignes med landvæsensretter og taksationskommissioner. Fredningsnævnenes afgørelser om erstatninger skal oftest efterprøves også uden anke.

Efter naturfredningslovens § 28, stk. 1, gælder generelt, at Overfredningsnævnet kan ændre fredningsnævnenes afgørelser, uanset hvem der har rejst fredningssagen eller påklaget fredningsnævnets afgørelse og uanset fredningsforslaget og de forslag og krav, der er fremført for fredningsnævnet og Overfredningsnævnet.

Det anføres tillige, at spørgsmålet om overførsel af Overfredningsnævnets kompentence på nyfredningernes område indebærer en sådan ændring af naturfredningslovens indhold og organisation, at dette ikke kan ske ved en generel lovændring blot om ankesystemet.

Det er endvidere anført, at der er en snæver sammenhæng mellem nyfredninger og dispensation fra allerede gennemførte fredninger, hvorfor de anførte betragtninger også bør gælde for dispensationerne.

Flertallet finder, at det på Overfredningsnævnets område, såvel vedrørende nyfredninger som dispensationer, kan være hensigtsmæssigt at udsætte den generelle lovs ikrafttrædelse, til den forventede revision af naturfredningsloven har fundet sted.

For så vidt angår bygge- og beskyttelseslinierne anføres det, at der med Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 87 af 23. februar 1987 om godkendelse af et frikommuneregulativ for Nordjyllands Amt er iværksat et forsøg med overførsel af fredningsnævnenes kompetence på bygge- og beskyttelseslinieområdet til amtsrådet, med fortsat anke til Overfredningsnævnet. På denne baggrund anføres det, at generelle ændringer i ankesystemet på dette område først bør overvejes efter afslutningen af frikommuneprojektet.

Flertallet finder imidlertid ikke, at den særlige sammensætning af 1. instansen på dette område vil forårsage specielle problemer, hvis forslagene gennemføres inden afslutningen af frikommuneprojektet.

Endelig skal det bemærkes, at gennemførelsen *tå flertallets* forslag alene sigter på *det arealrelaterede område.* Det forudsættes imidlertid jfr. udvalgets kommissorium, at sager efter lov om miljø og genteknologi om godkendelse af produktion, hvorved der fremstilles eller anvendes organismer eller celler, også omfattes af *flertallets* forslag til et nyt ankesystem, da disse sager hænger nøje sammen med navnlig sager om miljøbeskyttelse.

På havmiljølovens område og for lov om kemiske stoffer og produktion foreslår *flertallet,* at nævnssammensætningen på de pågældende områder bør tages op til vurdering, såfremt flertallets forslag gennemføres.

11. Udtalelser til betænkningen

11.1. Udtalelse fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd ønsker, at følgende kommentar i sin helhed indgår som udtalelse til delbetænkningen:

De principper, udvalget har lagt til grund som udgangspunkter for et nyt ankesystem, fremgår af betænkningens kapitel 6.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd er enig i disse principper. Det gælder ikke mindst princippet om, at sagsbehandlingen i et fremtidigt ankesystem bør begrænses til højst én ankemulighed. Det er dog en betingelse, at dette kan ske på en måde, der vil være en *administrativ forenkling* og som *ikke beslaglægger unødige ressourcer*.

Det er Erhvervsrådets opfattelse, at disse hensyn bedst tilgodeses i en *»modereret styrelsesmodet«*. Dvs., at det i særlige tilfælde kan komme på tale at gennemføre en 3. instans-behandling i et *miljøankenævn*.

Men disse tilfælde bør begrænses til at være *helt specielle sager*. Det kan f.eks. være sager, hvor fortolkningen af den gældende lovgivning er uklar. Eller sager, hvor en »politisk« behandling vil finde sted under alle omstændigheder (jfr. Soyakage-sagen).

Hvis sådanne sager skal kunne klares i henhold til de overordnede principper, som udvalget er enig om, kan det efter Erhvervsrådets opfattelse kun gøres med *landspolitikerdeltagelse* i miljøankenævnet. Dette begrundes i det følgende.

Det udgangspunkt eller princip, som udvalget har valgt med hensyn til et nævn som ankeinstans i særlige vigtige sager, fremgår af kapitel 6. Heri bliver følgende præciseret:

»Det er vigtigt for tilliden til ankesystemet, at afgørelsen i den endelige instans *respekteres som punktum i sagen*. Der kan være *politisk komplicerede* sager, hvor det er vanskeligt at få denne effekt af afgørelser truffet af en styrelse.«

Det er Erhvervsrådets opfattelse, at der kun kan »sættes punktum« for en politisk kompliceret sag, hvis de landspolitiske in-

teresser tages i ed. Kun derved kan man hindre, at en »endelig afgørelse« ikke politisk bliver taget op igen, f.eks. som beslutningsforslag i Folketinget.

I betænkningens kapitel 7, afsnit 7.2.1. overvejes inddragelsen af forskellige persongrupper i ankenævnssammenhæng.

I underafsnittet 7.2.1.2. vedrører disse overvejelser specielt landspolitikerdeltagelse, og der fremføres argumenter dels for, dels imod inddragelse af landspolitikere.

Det er holdningen hos et flertal af udvalget, at argumenterne imod landspolitikerdeltagelse vejer tungest.

Denne holdning deles selvsagt ikke af Erhvervsrådet, der finder, at argumenterne for inddragelse af landspolitikere står stærkest.

Argumenterne imod landspolitikerdeltagelse i et ankenævn går dels på en principiel opfattelse af, at dette vil være uheldigt i henhold til den forvaltningsmæssige tradition, dels på en opfattelse af, at dette vil være praktisk besværligt.

Essensen af *det første modargument* er, at landspolitikerdeltagelse vil være en sammenblanding af lovgivende og udøvende funktioner. Det er Erhversrådets opfattelse, at man i denne argumentation har set bort fra, at lovgivningen på det arealrelaterede område i de senere år er ændret fra detaillovgivning til rammelovgivning. En udvikling, der må antages at fortsætte i de kommende år.

Om dette er en ønskelig udvikling, skal ikke diskuteres. Men det må konstateres, at den øgede brug af rammelovgivning efterlader en »uopdyrket mark«, der principielt både kan »opdyrkes« af den lovgivende og den udøvende funktion.

Normalt benyttes den udøvende funktion, der giver sig til kende ved ministerielle bekendtgørelser, cirkulærer o.lign. Men der kan være felter, hvor det vil være mere hensigtsmæssigt at benytte den lovgivende funktion. Det drejer sig om de særlige principielle og politiske tilfælde, hvor det kunne være rart at vide, hvad lovgiver egentlig mente, da rammerne for en given lov blev vedtaget. I en sådan situation forekommer det umiddelbart nærliggende at sige, at lovgiverne selv må være de nærmeste til at fortolke, hvad de selv mener med en given lovgivning. Hvornår der vil opstå en særlig principiel politisk situation, kan ikke siges på forhånd. Den vil som regel opstå på baggrund af enkelttilfælde. Den landspolitiske indgang til sådanne tilfælde går normalt gennem den pågældende minister.

Men denne adgang vil med de af udvalget valgte udgangspunkter og principper for et nyt ankesystem (jfr. kapitel 6) ikke være til stede for klagesager på det arealrelaterede område. På dette område har udvalget jo netop ønsket ikke at åbne op for en klageadgang til ministeren. En rimelig landspolitisk indgang i sådanne tilfælde kan derfor kun være et miljøankenævn med

landspolitikerdeltagelse.

Det *andet argument imod* landspolitikerdeltagelse går på, at et sådant ankenævn vil have svært ved at fungere, dels på grund af antallet af medlemmer, dels på grund af sagsmængden.

Hertil kan siges, at det er meningen med et miljøankenævn med landspolitikerdeltagelse, at dette *kun* skal tage sig af større principiele sager.

Normen for klagesager bør jo efter udvalgets opfattelse kun omfatte én ankemulighed (jfr. kapitel 6). De tilfælde, hvor et miljøankenævn træder til som 2. instans, bør derfor begrænses til at være i helt specielle sager.

På denne baggrund finder Erhvervsrådet ikke, at der vil opstå særlige praktiske problemer ved landspolitikerdeltagelse i ankenævnet, snarere tværtimod. Det kan hindre, at en principiel sag fortsætter i en »politisk 4. instans« i Folketinget.

For at sikre, at det *kun* bliver større, principielle sager, der behandles af miljøankenævnet, kunne man fastsætte, at kun sager, som en styrelse eller miljøankenævnet selv anser for at være af en væsentlig karakter, får adgang til denne ankemulighed.

Ankesager, hvor en styrelse har været 1. instans, vil naturligvis automatisk have adgang til en ankenævnsbehandling. Men disse sager vil dels være få, dels tit i sig selv være af større principiel karakter.

Erhvervsrådet har ikke lagt sig fast på én bestemt model for landspolitikerdeltagelse, men dog peget på, at et miljøankenævn bør bestå af repræsentanter for de partier, som har sæde i finansudvalget.

Det kunne være ønskeligt, om man i betænkningen var gået nærmere ind i en vurdering af forskellige »landspolitikermodeller«, herunder belyst, hvilke erfaringer man har med landspolitikerdeltagelse på andre forvaltningsområder. Et sådant bidrag til betænkningen har været efterlyst af Erhvervsrådets repræsentant i udvalget.

11.2. Udtalelse fra Kommunernes Landsforening

Inden for miljø- og byggelovgivningen er de politiske beslutninger og administrative opgaver fordelt på kommunalbetyrelser, amtsråd og minister.

Ministeren udstikker inden for lovgivningens rammer de retningslinier, som kommunalbestyrelser og amtsråd udøver sine beføjelser indenfor. Udøvelsen af de kommunalpolitiske beføjelser foretages enten direkte af de kommunale råd, eller under ansvar for de lokale råd. Derved er tilrettelagt et politisk system, hvor lokale politiske beslutninger træffes inden for rammer, som

er fastlagt ved central politisk beslutning.

Principielt burde opbygningen af det politisk administrative system med beslutninger truffet under overordnet politisk ansvar medføre, at klage over beslutninger truffet af de kommunale råd skulle behandles og afgøres af øverste ansvarlige minister for pågældende lovområde.

Landsforeningen har imidlertid måttet acceptere ministeriernes principielle ønske om at friholde ministeren fra afgørelseskompetencen inden for enkeltsager af hensyn til tilrettelæggelsen af en smidig administration og ud fra ressourcehensyn. På den anden side er det problematisk ud fra kommunale synspunkter, at udøvelsen af de kommunale råds skønsmæssige beføjelser overrefereres af ministerielle embedsmænd, selv om disse arbejder inden for rammer af politiske beslutninger.

Landsforeningens primære opfattelse er, at lokalpolitiske beslutninger inden for det kommunale selvstyre kun bør kunne omgøres af politikere.

Landsforeningens opfattelse er derfor i lyset af ønsket om at friholde ministeren for enkeltsager, at den endelige ankeinstans for beslutninger truffet af kommunale råd bør være et ankenævn sammensat af politikere evt. med bistand fra sagkyndige, når dette er nødvendigt.

Landsforeningens udgangspunkt har været, at ankenævnet bør være sammensat af landspolitikere udpeget af Folketinget. I arealudvalget er imidlertid blevet fremført argumenter mod landspolitiske repræsentanter i ankenævnet.

På denne baggrund har Landsforeningen besluttet at tiltræde flertallets forslag om et ankenævn sammensat af kommunalpolitikere.

I den sammenhæng vil Landsforeningen acceptere forslaget om fast repræsentation af sagkyndige i sager inden for miljøbeskyttelsesloven, råstofloven og skovloven.

Landsforeningen har haft og har stadig som principielt udgangspunkt, at der kun er behov for 2 instanser inden for miljø- og byggelovgivningen.

Det er Landsforeningens primære opfattelse, at et ankenævn skulle være den normale ankeinstans for beslutninger truffet af kommunalbestyrelser og amtsråd. Det er i delbetænkningen imidlertid blevet fremført, at et ankenævn som normal 2. instans ville medføre en så stor arbejdsbyrde for nævnet og dets sekretariat, at klagesagsbehandlingen ville blive overmåde langvarig og virke som et stærkt forsinkende led i sagsbehandlingen.

Ud fra den forudsætning, at styrelserne reelt vil komme til at træffe beslutninger på bagrund af retningslinier fastlagt af ankenævnet, kan Landsforeningen acceptere, at styrelserne gøres til

endelig ankeinstans inden for visse sagskategorier.

Det er en forudsætning for Landsforeningens tilslutning til forslaget, at antallet af ankeinstanser i øvrigt bliver begrænset til to, således at enten ankenævnet, eller styrelsen bliver endelig ankeinstans.

Landsforeningen tillægger dette synspunkt overordentlig stor vægt.

Landsforeningen lægger i denne sammenhæng vægt på, at udformningen af den liste, som fastlægger, hvilke sager der afgøres af styrelse henholdsvis ankenævnet, tager udgangspunkt i de kommunale ønsker om, at beslutninger med et lokalpolitisk skøn primært skal behandles i ankenævnet i den udstrækning, disse sager ikke kan gøres endelige i de kommunale råd.

Landsforeningen tillægger det stor betydning, at ankesystemerne tilrettelægges således, at det samlede ressourceforbrug skal anvendes på de områder og sager, hvor der er behov. Dette må medføre, at de for borgerne mindre betydningsfulde sager ikke skal kunne ankes. Landsforeningen lægger vægt på, at der i det videre arbejde med udformning af ankesystemerne forsøges i større udstrækning at få de kommunale afgørelser gjort endelige.

Landsforeningen har endvidere lagt vægt på styrelsernes ret til at henskyde en sag til afgørelse i ankenævnet. Landsforeningen er af den opfattelse, at politisk vanskelige sager vil have en så stor opmærksomhed i pressen og befolkningen, at et endeligt punktum i disse sager mest hensigtsmæssigt sættes af det politisk sammensatte ankenævn frem for embedsmændene i styrelserne. Landsforeningen betoner endvidere, at de kommunale råds og øvrige involverede parters udtrykte ønske om nævnsbehandling vanskeligt vil kunne overhøres af styrelserne.

11.3. Udtalelse fra De danske Landboforeninger og Danske Husmandsforeninger

Inge-Marie Lorenzen og J. Broe Pedersen finder principielt, at ankenævnsmodellen er at foretrække, men kan under hensyn til de mange praktiske vanskeligheder, der er forbundet med denne model, tilslutte sig flertallets forslag til en styrelsesmodel med et ankenævn som 3. instans for listesager.

De 2 medlemmer kan tilslutte sig forslaget om kommunalpolitisk repræsentation i ankenævnet, men foretrækker, at der i alle sager bør deltage sagkyndige i bedømmelsen. De er ikke enige i, at der i det hidtidige system har været tale om en skævhed i udpegningen af nævnsmedlemmer. Såvel de af erhvervsorganisationerne som af Miljøstyrelsen udpegede medlemmer har alene været udpeget som sagkyndige, ikke som partsrepræsentanter. Principielt bør den hidtidige indstillingsret bevares, eventuelt ændret derhen, at flere organisationer får tillagt en indstillingsret i fællesskab.

Endelig finder disse 2 medlemmer, at der i samme udstrækning som lokale miljøorganistioner får tillagt klageadgang bør tillægges lokale erhvervsorganisationer en tilsvarende klageadgang.

11.4. Udtalelse fra Industrirådet

Paul Sommer finder anledning til at fremhæve, at der efter hans opfattelse i det hidtidige system ikke har været tale om en skævhed i udpegningen af nævnsmedlemmer til Miljøankenævnet. Såvel de af erhvervsorganisationerne som af Miljøstyrelsen udpegede medlemmer har alene været udpeget og har virket som sagkyndige, ikke som partsrepræsentanter. Han kan imidlertid efter omstændighederne tilslutte sig flertallets forslag til ny sammensætning af nævnet, idet han har lagt vægt på, at der altid vil deltage sagkyndige i sager efter miljøbeskyttelsesloven og råstofloven.

11.5. Udtalelse fra Dansk Skovforening med tilslutning fra Skov- og Naturstyrelsen

Dansk Skovforening ønsker skovloven undtaget fra den harmonisering af ankesystemet, der er lagt op til i udkastet til delbetænkning. Vi har fremført dette på arealudvalgets møde den 4. maj og den 25. maj 1987.

Dansk Skovforening mener, at skovloven med hensyn til ankeforhold adskiller sig fra de love, der har forårsaget ønskerne om harmonisering.

Antallet af ankesager efter skovloven er særdeles beskedent, der er tale om ganske få sager om året. Der er sjældent tale om koordineringsproblemer i relation til andre love på Miljøministeriets område. Ankesagerne foregår mellem erhvervsvirksomheder og det offentlige, hvorfor der ikke opstår uoverskuelighedsproblemer for borgerne. Der er således ikke disse vægtige argumenter for at inddrage skovloven i en eventuel harmonisering.

Der er tværtimod vægtige argumenter for at undtage skovloven i delbetænkningen om det fremtidige ankesystem.

Ankenævnet foreslås sammensat af 1 jurist, 2 kommunalpolitikere og eventuelt sagkyndige. Begrundelse for at medtage kommunalpolitikere er bl.a., at de fra det kommunale arbejde medbringer erfaringer og forståelse for de vilkår, hvorunder de kommunale myndigheder har arbejdet med sagerne. For skovlovens vedkommende er kommunerne imidlertid aldrig involveret i sagsbehandlingen. Dansk Skovforening finder det derfor særdeles uheldigt, hvis skovlovssager skal behandles af et nævn med denne repræsentation.

MILJØMINISTERIET
Den 30. oktober 1984
Departementet, 3. kt.
J.nr. D 84-0050-21
NBS/lw

Bilag 1.

Kommissorium for et udvalg om arealanvendelse **og regulering af fast ejendom**

De sidste års debat om mulighederne for at forenkle planlægningen har vist, at der er behov for mere grundlæggende overvejelser om samspillet mellem den lovgivning, der regulerer arealanvendelsen. Debatten har navnlig haft udgangspunkt i spørgsmål omkring arealanvendelsen i det åbne land.

Udvalget skal på denne baggrund på miljøministeriets område analysere den lovgivning der knytter sig til reguleringen af fast ejendom, herunder såvel regler om planlægning som om enkeltsagsbehandling.

Især skal følgende forhold analyseres:

- samspillet mellem regionplanlægning og sektorplanlægning og muligheder for forenkling af lovgivningen herom
- behovet for harmonisering af forskellige lovgivninger,der regulerer arealanvendelse.

Udvalget skal tilstræbe at opnå en enklere og stærkere varetagelse af natur- og miljøbeskyttelseshensyn i det åbne land.

Udvalget kan udover de nævnte forhold inddrage beslægtede problemstillinger inden for miljøministeriets område for at afrunde sit arbejde.

Udvalget skal på denne baggrund fremkomme med forslag til ændring af den pågældende lovgivning. Forslagene skal være så enkle som muligt for borgere og myndigheder og skabe bedre mulighed for en smidig og overskuelig sagsbehandling.

Udvalget skal inddrage følgende:

- redegørelsen »Al den planlægning, hvorfor og hvordan«,
- redegørelse af 31. august 1984 om forslag til opfølgning af planredegørelse 3 på miljøministeriets område,
- rapporten fra det såkaldte »samtidighedsudvalg«.

Udvalget skal afgive sin betænkning inden udgangen af 1986.

Udvalget kan nedsætte underudvalg til behandling af dele af kommissoriet.

Udvalget skal så tidligt som muligt udtale sig til miljøministeren om, hvorvidt EF's direktivforslag om Vurdering af Virkninger på Miljøet vil have afgørende indflydelse på udvalgets arbejde, hvis det tiltrædes af Danmark.

Udvalget skal tilrettelægge sit arbejde således, at det tilsigtes at afgive en delbetænkning om samspillet mellem regionplanlægning og sektorplanlægning og eventuelle forslag til forenkling 1. oktober 1985. Denne delbetænkning skal indgå som miljøministeriets bidrag til planinformationsudvalgets arbejde med koordination og forenkling på hele areal- og infrastrukturområdet.

Udvalget bør i foråret 1985 gennemføre en konference for kommunalpolitikere og folketingspolitikere m.fl. om de emner, som vil blive genstand for dets arbejde.

Den 21. februar 1986 meddelte miljøministeren på bagrund af drøftelser i regeringens planlægningsudvalg følgende tilføjelse til udvalgets kommissorium:

I anden fase af udvalgsarbejdet, hvor udvalget skal drøfte behovet for harmonisering af reglerne om enkeltsagsbehandling inden for lovgivningen om arealanvendelse og regulering af fast ejendom, kan udvalget i nødvendigt omfang, med udgangspunkt i miljøministeriets lovgivning, inddrage anden lovgivning, hvor der er behov for tilpasning, idet varetagelsen af sådan anden lovgivnings særlige formål fortsat må sikres.

Bilag 2.

Analyse af Miljøankenævnets sammensætning og virksomhed i relation til miljøbeskyttelsesloven - udarbejdet af fhv. departementschef Niels Madsen

1. Ved skrivelse af 10. juli 1986 har Miljøministeriet anmodet mig om at gennemføre en analyse af Miljøankenævnets sammensætning og virksomhed i relation til miljøbeskyttelsesloven.

   Ved analysen skal der tages udgangspunkt i på den ene side, at milj øbeskyttelseslovens administration i vidt omfang er decentraliseret, og at der ved lovens gennemførelse er lagt stor vægt på denne kommunalisering, og på den anden side, at de kommunale råds afgørelser kan påklages til en statslig styrelse, hvis afgørelser igen på væsentlige områder kan påklages til et uafhængigt nævn.

   I analysen skal der lægges særlig vægt på en vurdering af, om de bestemmelser, der er fastsat om Miljøankenævnets sammensætning og virksomhed, er hensigtsmæssige i betragtning af dels den organisatoriske opbygning, der er fastlagt i miljøbeskyttelsesloven, og dels de formål, der skal tilgodeses ved lovens administration, jfr. § 1, med forarbejder og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

   Miljøstyrelsens juridiske kontor har ydet sekretariatsmæssig bistand under arbejdet med analysen.

   Ud over almindelig tilgængeligt materiale har Miljøministeriet, Miljøstyrelsen og Miljøankenævnet stillet til min rådighed de afgørelser fra Miljøankenævnet, som især har givet anledning til drøftelser af hensigtsmæssigheden af den nuværende ordning.

   Jeg er bekendt med, at det såkaldte arealudvalg har nedsat en arbejdsgruppe med den opgave at fremlægge forslag til ændringer m.v. i ankesystemerne på arealområdet. Jeg er endvidere bekendt med, at en ny udgave af den kommenterede miljølov er under udarbejdelse, og at der snart udkommer en videnskabelig afhandling indeholdende en analyse af den administrative praksis inden for miljøområdet med

udgangspunkt i Miljøankenævnets praksis siden 1974. Jeg har ikke i min mere begrænsede analyse taget disse fremstillinger i betragtning.

Af betydning for det rejste spørgsmål er endvidere en artikel i Juristen 1987, side 24-37, hvori cand.scient.pol. Erik Pedersen giver en oversigt over Miljøankenævnets hidtidige anvendelse af afvejningsprincippet i miljøbeskyttelseslovens § 1, stk. 3.

Da det er forudsat, at min undersøgelse skulle være tilendebragt omkring slutningen af januar 1987, har jeg ikke taget hensyn til det den 29. januar 1987 fremsatte »forslag til folketingsbeslutning om ændring af klagereglerne i miljøbeskyttelsesloven med flere«.

2. Da miljøloven blev vedtaget i 1973 var formålsbestemmelsen i § 1, stk. 3, sålydende:

»Ved bedømmelse af omfanget og arten af foranstaltningerne til forebyggelse og imødegåelse af forurening skal der på den ene side lægges vægt på de ydre omgivelsers beskaffenhed og forureningens virkninger på disse og på den anden side den samfundsmæssige nytte af den virksomhed, der er nævnt i § 2, og omkostningerne ved beskyttelsesforanstaltninger.«

I bemærkningerne til lovforslaget (F.T. 1972-73, tillæg A, sp. 3933) anføres, at bestemmelsen i stk. 3 ikke var medtaget i lovforslaget ved dettes første fremsættelse i folketingsåret 1971-72, men at der havde været fremført kritik af, at forslaget udelukkende fremhævede hensynet til miljøet og ikke angav, at der er andre samfundsmæssige hensyn, som må komme i betragtning. »Man har derfor fundet det nødvendigt at pege på, at de foranstaltninger, som i det enkelte tilfælde bør træffes til forebyggelse eller begrænsning af forureningen, må ses på baggrund af den samfundsmæssige nytte, som er knyttet til den virksomhed, hvis forhold man vil søge reguleret. Denne anvisning på afvejning ud fra samfundsmæssige hensyn er som ovenfor nævnt blevet indføjet i bestemmelsen på initiativ af erhvervsorganisationerne, som også har ment, at det af selve lovteksten burde fremgå, at omkostningerne ved beskyttelsesforanstaltningerne bør indgå i afvejningen. Ved vurderingen af en virksomheds samfundsmæssige nytte må der kunne tages hensyn til virksomhedens beskæftigelsesmæssige betydning, den samfundsmæssige nytte af de producerede goder og lignende. Sådanne afvejninger optages sjældent udtrykkeligt i lovgivningen, men det må anses for betydningsfuldt at få fremhævet disse afvej ningshensyn i forbindelse med et lovforslag, der giver hjemmel for meget vidtgående beslutninger også over for eksisterende forhold. Der peges endelig i bestemmelsen på hensynet til omkostningerne ved beskyttelsesforanstaltningerne. Ved vurderingen af omkostningerne bør der tages hensyn til såvel de umiddelbare økonomi-

ske følger for virksomheden som til de følger en omkostningsforøgelse kan medføre i form af stigende priser på forbrugsvarer m.v.«

I den forløbne tid har bestemmelsens udformning været drøftet, jf. f.eks. F.T. 1981-82, tillæg B, sp. 599 og sp. 604, men bestemmelsen blev først ændret ved lovens revision i 1986.

Regeringens lovforslag fremsat den 11. februar 1986 indeholdt intet ændringsforslag til bestemmelsen. I bemærkningerne til lovforslaget anføres F.T. 1985-86, tillæg A, sp. 4426:
»at spørgsmålet om behovet for ændring af miljøbeskyttelseslovens § 1, stk. 3, således at der tillægges miljøbeskyttelseshensyn større vægt end de erhvervsmæssige omkostninger, har i efteråret været drøftet både under miljøministerens samråd den 6. november 1985 i Folketingets miljø- og planlægningsudvalg og i Folketinget den 14. november 1985 i forbindelse med forespørgsel til miljøministeren vedrørende prioriteringer i miljøpolitikken samt under 1. behandling af lovforslag nr. L 52 fremsat af SF og VS om ændring af miljøbeskyttelsesloven m.v.« Man fandt imidlertid en lovændring unødvendig, men mente, at der kunne være »behov for at præcisere bestemmelsens omfang, således at det gøres klart, at meningen med bestemmelsen ikke er, at hensynet til erhvervslivets omkostninger skal tillægges større vægt end miljøhensynet. Tværtimod er forholdet følgende:

For det første fastslår § 1, stk. 2, udtrykkeligt, at miljøbeskyttelsesloven særligt skal varetage hensynet til miljøet.

For det andet skal en virksomhed ifølge § 3, stk. 1 og 2, vælge en hensigtsmæssig lokalisering. Tilgodeses dette krav ikke i tilstrækkeligt omfang, må virksomheden affinde sig med, at lokalisering ikke bliver godkendt, eller at der stilles krav til virksomhedens etablering og drift.

For det tredje fastslår bestemmelsen i § 3, stk. 3, at forurenende virksomhed skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at forebygge og imødegå forureningen, og at driften skal tilrettelægges på en sådan måde, at virksomheden forurener mindst muligt.

En sammenfatning af disse elementer viser, at miljøbeskyttelsesloven indeholder tre miljøbeskyttende hensyn, som skal afvejes i forhold til de erhvervsøkonomiske hensyn.

Selvfølgelig må der også tages hensyn til, hvad der er teknisk muligt inden for realistiske økonomiske rammer. Det er imidlertid i overensstemmelse med Folketingets intentioner om, at der på miljøbeskyttelsesområdet som på alle andre forvaltningsområder skal være et nogenlunde rimeligt forhold mellem mål og midler. § 1, stk. 3, fastslår således

kun, at der skal tages hensyn til erhvervsøkonomiske omkostninger, hvis det vil være ude af proportion at stramme miljøkravene.«

Miljøministeriet agtede på denne baggrund at udsende et cirkulære, hvori det præciseres, at miljøhensynet skal tillægges større vægt i de lokale afgørelser.

Ifølge et lovforslag fremsat den 11. februar 1986 af Socialdemokratiet skulle § 1, stk. 3, affattes således:

»Ved bedømmelse af omfanget og arten af foranstaltningerne til forebyggelse og imødegåelse af forurening skal der lægges vægt på de ydre omgivelsers beskaffenhed og forureningens virkninger på disse.«

I bemærkningerne til dette forslag (F.T. 1985-86, tillæg A, sp. 6813) anføres, at den hidtidige formulering i praksis har vist sig at være en hindring for en opprioritering af miljøhensyn, når lokale myndigheder har skullet træffe beslutninger om nødvendige miljøinvesteringer både inden for den private og den offentlige sektor, og at det er forslagsstillernes ønske, at det nu af Folketinget fastslås, at det primært er miljøhensynet, der skal varetages, når der ved en vurdering af, hvordan en virksomheds forurening imødegås, tillige indgår hensynet til virksomhedens produktion og omkostninger m.v. Formålet med ændringen var »en ophævelse af miljøbeskyttelseslovens bestemmelser om ankeadgang til Miljøankenævnet. Dette er primært en konsekvens af forslaget om en opstramning af formålsbestemmelsen, som på forhånd vil indebære en opprioritering af miljøhensynet og dermed mindske nødvendigheden af den afvejning af hensyn til henholdsvis miljøet og virksomhedens omkostninger m.v., som i dag foregår i Miljøankenævnet.«

I betænkningen over regeringens lovforslag fremsatte miljøministeren et ændringsforslag til regeringens lovforslag, hvorefter lovens § 1, stk. 3, skulle affattes som foreslået i Socialdemokratiets lovforslag. I bemærkningerne til dette ændringsforslag, som blev vedtaget af Folketinget, anføres (F.T. 1985-86, tillæg B, sp. 1783):

»Den gældende bestemmelse i miljøbeskyttelseslovens § 1, stk. 3, udtrykker, at miljømyndighederne ved lovens administration skal afveje miljøhensyn med andre samfundsmæssige hensyn og omkostningerne ved beskyttelsesforanstaltninger.

Som bestemmelsen er affattet, indeholder den ingen vejledning om, hvordan denne afvejning skal foretages, Bestemmelsen er dog blevet opfattet som mere vidtgående end de almindelige forvaltningsretlige regler om forholdsmæssighed mellem mål og midler.

Heroverfor står, at andre bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven præciserer en prioritering af miljøet. Det følger således af § 1, stk. 2, at loven særligt skal anvendes til nøje at sikre de kvaliteter i de ydre omgivelser, som er af betydning for menneskers hygiejniske og rekreative levevilkår og for bevarelse af et alsidigt dyre- og planteliv. Af § 3, stk. 1 og 2, fremgår, at en forurenende virksomhed skal lokaliseres et sted, som er hensigtsmæssigt ud fra et miljømæssigt synspunkt.

Ændringsforslaget tilsigter ikke nogen ændring i den almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsgrundsætning, men det fastslås med ændringen, at lovens generelle formål ikke må tilsidesættes ved, at der inddrages hensyn, der ligger uden for denne grundsætnings rammer.

Forholdsmæssigheden mellem mål og midler skal fortsat forstås således, at der ikke skal afholdes betydelige omkostninger til yderligere forureningsbegrænsende foranstaltninger, hvis den mirjømæssige nyttevirkning vil være beskeden og ikke er miljømæssigt påkrævet.«

3. Med hensyn til miljøankenævnets sammensætning gælder ifølge de nugældende regler, at nævnet ifølge § 77 består af en formand, én eller flere stedfortrædere og et antal beskikkede, sagkyndige medlemmer. Formanden og stedfortræderne skal ifølge § 78 opfylde de almindelige betingelser for at være hhv. landsdommer eller dommer. De beskikkede medlemmer beskikkes af miljøministeren efter indstilling fra:

   1) Industrirådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Håndværksrådet, Landbrugsrådet, De Danske Landboforeninger og Danske Husmandsforeninger i forening.

   2) Miljøstyrelsen.

   Det er især spørgsmålet, om man overhovedet skal have et miljøankenævn og i bekræftende fald, hvilke organisationer der skal have indstillingsret m.h.t. de beskikkede medlemmer, der har været drøftet siden miljølovens vedtagelse i 1973.

   I det første forslag til miljøloven var der ikke stillet forslag om et ankenævn, medens lovforslaget fra 1972-73 indeholdt bestemmelse herom. Det anføres i bemærkningerne til forslaget (F.T. 1972-73, tillæg A, sp. 3904), at man i forbindelse med spørgsmålet om opgavefordelingen på det centrale plan har overvejet, hvorvidt det kunne anses for hensigtsmæssigt at placere beføjelsen til at træffe den endelige administrative afgørelse i klagesager hos et uafhængigt organ. Når man i forbindelse med fremsættelsen af det tidligere forslag afstod herfra, beroede det i første række på, at man ikke fandt, at der forelå et tilstrækkeligt dokumenteret behov herfor inden for miljøbeskyttelsesområdet. I forbindel-

se med fremsættelsen af det tidligere forslag fremhævede man dog også følgende: »Den kontrol med de administrative myndigheders virksomhed, som udøves af domstolene og af Folketingets ombudsmand, forekommer - i hvert fald indtil videre - at være tilstrækkeligt på dette område. Spørgsmålet står dog åbent, og såfremt der vises interesse for etablering af ankeretter, vil spørgsmålet kunne tages op på ny.«

Under de forhandlinger, der efter det første lovforslags fremsættelse i foråret 1972 blev ført med erhvervenes organisationer, blev der stillet forslag om, at der burde åbnes adgang til en uvildig efterprøvelse af myndighedernes afgørelser. Man havde bl.a. påpeget, at forslagets bemyndigelser for ministeren gjorde det rimeligt at indføre en ordning, således at ministeren ikke både kan fastsætte regler med hjemmel i loven og samtidig have den endelige administrative afgørelse i de konkrete sager efter sådanne regler. I de særlige bemærkninger til §78 (F.T. 1972-73, tillæg A, sp. 4018) anføres, at der efter forslag fra erhvervsorganisationerne krævedes, at formanden opfylder de almindelige betingelser for at være landsdommer, jf. retsplejelovens § 42, stk. 3, og § 43, stk. 3. For stedfortrædere blev det bestemt, at de skal opfylde de almindelige betingelser for at være dommer jf. retsplejelovens §42, stk. 3. Som en følge af nævnets uafhængige status fastslås det, at formandens og stedfortrædernes ansættelsesområde alene er Miljøankenævnet.

Nævnets beskikkede medlemmer skulle ikke udpeges som egentlige interesserepræsentanter, idet man har tillagt det større vægt, at nævnet bliver en uvildig, sagkyndig myndighed.

For at sikre den fornødne sagkundskab, især i erhvervsøkonomisk og produktionsteknisk henseende, i spørgsmål om begrænsning eller forebyggelse af forureningen foresloges det, at der som medlemmer af nævnet beskikkes en kreds af personer efter indstilling fra industriens og landbrugets organisationer.

Nævnet måtte imidlertid også råde over sagkundskab med hensyn til miljøteknik, økologi og andre lignende fagområder. Det foresloges derfor, at der beskikkes et antal medlemmer efter indstilling fra Miljøstyrelsen. Det ville være naturligt, at der blandt disse udpeges personer med særlig sagkundskab om de emner, der vedrører kommunerne og disses aktiviteter på miljøbeskyttelseslovens område, f.eks. stadsingeniører, amtsvandinspektører etc. Det foresloges, at de beskikkede medlemmer beskikkes af ministeren for 4 år ad gangen efter indstilling fra:

1) Industrirådet samt fra Landbrugsrådet, De Samvirkende Danske Landboforeninger og De Samvirkende Danske Husmandsforeninger i forening.

2) Miljøstyrelsen,

og dette forslag blev vedtaget.

Ved miljølovens revision i 1982 blev reglerne om de beskikkede medlemmer ændret. Det anføres i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (F.T. 1981-82, tillæg A, sp. 324):

»Lovforslaget indebærer en bredere sammensætning af Miljøankenævnet, men ikke nogen afgørende ændring i dets karakter.

Det er fortsat et krav til beskikkede medlemmer af Miljøankenævnet, at de udpeges på grund af deres sagkundskab. Det er ikke hensigten at gøre Miljøankenævnet til et organ for interesserepræsentanter. Miljøankenævnet skal fortsat være en uvildig sagkyndig instans til efterprøvelse af myndighedernes afgørelser.

Udvidelsen sker ved en ændring af de to grupper, hvorfra de sagkyndige udtages. Den ene gruppe har hidtil været indstillet af Industrirådet og landbrugsorganisationerne, men nu skal også Arbejderbevægelsens Erhvervsråd deltage i indstillingen af denne gruppe.

Den anden gruppe indstilles af Miljøstyrelsen, men det pålægges nu Miljøstyrelsen at rådføre sig med en række organisationer m.v., særlig de kommunale organisationer, erhvervsfiskernes organisationer, Forbrugerrådet, Danmarks Naturfredningsforening og Danmarks Sportsfiskerforbund.

De sagkyndige udpeges for hver sag af formanden med 1 eller 2 fra hver af de to grupper. Det bliver udtrykkeligt fastslået i loven, at en fiskerisagkyndig skal udpeges, når væsentlige fiskeriinteresser berøres, og at en sagkyndig, som er indstillet af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, skal udpeges, når væsentlige beskæftigelsesmæssige interesser er berørt.«

Det tilføjes i de særlige bemærkninger til ændringen af § 78 (F.T. 1981-82, tillæg A, sp. 371):

»Det er ikke ved ændringsforslaget tilsigtet, at Miljøankenævnets beskikkede medlemmer skal udpeges som egentlige interesserepræsentanter. Det er meget væsentligt for ankenævnets funktion og milj øbeskyttelsesarbej det som helhed, at nævnets beskikkede medlemmer er sagkyndige, der kan træffe konkrete, ofte meget detaljerede afgørelser. Der må således fortsat lægges afgørende vægt på, at nævnet skal være en uvildig, sagkyndig instans til efterprøvelse af myndighedernes afgørelser.«

Under udvalgsbehandlingen blev forslaget ændret således, at også Håndværksrådet kunne indstille sagkyndige til Miljøankenævnet, således at disse skulle medvirke i sager, der

angår mindre håndværksmæssige virksomheder. Ændringsforslaget blev vedtaget, og § 78 og § 79 fik derved følgende affattelse, der er den nugældende:

»§78. Miljøankenævnets formand skal opfylde de almindelige betingelser for at være landsdommer. Stedfortræderne for formanden skal opfylde de almindelige betingelser for at være dommer. Formandens og stedfortrædernes ansættelsesområde er alene Miljøankenævnet.

Stk. 2. Antallet af beskikkede medlemmer fastsættes af miljøministeren. Medlemmerne beskikkes af ministeren for indtil 4 år ad gangen efter indstilling fra:

1) Industrirådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Håndværksrådet, Landbrugsrådet, De Danske Landboforeninger og Danske Husmandsforeninger i forening.

2) Miljøstyrelsen.

§ 79. Afgørelsen i de enkelte sager træffes af formanden eller en stedfortræder samt 2 eller 4 beskikkede medlemmer. De beskikkede medlemmer udpeges af formanden med lige mange fra hver af de to grupper, der er nævnt i § 78, stk. 2. I sager, der angår væsentlige fiskeriinteresser, skal der være en fiskerisagkyndig blandt de udpegede. I sager, der angår væsentlige beskæftigelsesmæssige interesser, skal en sagkyndig, beskikket i medfør af § 78, stk. 2, efter indstilling fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, være blandt de udpegede. I sager, der angår mindre, håndværksmæssige virksomheder, skal en sagkyndig beskikket i medfør af § 78, stk. 2, efter indstilling fra Håndværksrådet være blandt de udpegede.

Stk. 2. Afgørelser i Miljøankenævnet træffes ved stemmeflerhed.

Stk. 3. Formanden eller dennes stedfortræder kan i særlige tilfælde træffe afgørelser på nævnets vegne.«

I forbindelse med ændringerne af miljøloven i 1986 blev spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af Miljøankenævnet på ny rejst. I det forslag, som regeringen fremsatte, var spørgsmålet ikke berørt, hvorimod Socialdemokratiets forslag af 11. februar 1986 indebar, »at lovens bestemmelser om adgang til at anke beslutninger, som er truffet i henhold til miljøloven, til Miljøankenævnet ophæves«, jf. F.T. 1985-86, tillæg A, sp. 6816. Forslaget begrundedes med, at man ønskede »at sikre en praksis, hvorefter det afgørende hensyn ved administrationen af bemyndigelserne efter loven er hensynet til miljøet, således at der ved bedømmelse af forurening lægges vægt på omgivelsernes sårbarhed og den beskyttelsesinteresse, samfundet må knytte til disse omgivelser, samt på forureningens indgribende karakter.

Efter ændringen kunne der alene lægges vægt på omkostningerne ved beskyttelsesforanstaltninger efter loven inden for rammerne af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, således at der skal være et rimeligt forhold mellem de mål, der søges opnået med hensyn til miljøbeskyttelse, og de midler i form af forureningsbegrænsende foranstaltninger, der bringes i anvendelse.« Socialdemokratiet frafaldt dette forslag og begrundede dette under 2. behandlingen af regeringsforslaget således:

»Vi havde også gerne set, at vi havde taget stilling til Miljøankenævnets placering, og ved første behandling af det forslag, vi havde fremsat, var der tanker fremme om, at Miljøankenævnet skulle slettes. Det var der på det tidspunkt ikke særlig stor tilslutning til. Nu har det vist sig, at der af en forsker ved Århus Universitet for øjeblikket arbejdes med en doktordisputats, hvor man vil tage hele problematikken omkring Miljøankenævnet op til behandling.

På den baggrund har Socialdemokratiet besluttet at tage vores forslag vedrørende en suspension, ophævelse af Miljøankenævnet tilbage. Men det betyder ikke, at vi i princippet har ændret holdning til tingene. Vi mener fortsat, at der er tale om et omsvøbsdepartement, og vi mener ikke, at Miljøankenævnet har virket til gunst for miljøet, sådan som vi havde ønsket det.

Vi venter altså med at tage den diskussion på baggrund af en genfremsættelse, vi vil komme med i næste samling, og på baggrund af det forskningsresultat, der vil foreligge til den tid.«

4. Første behandlingen i Folketinget den 16.12.86 (F.T. 1986-87, sp. 4510-4536) af et forslag til folketingsbeslutning om afvikling af klorproduktionen på Dansk Soyakagefabrik, uanset at spørgsmålet om lukning af fabrikken var under behandling i Miljøankenævnet, viser styrken af den interesse, der er i Folketinget for at have indflydelse også på konkrete afgørelser i miljøsager.

5. Ved overvejelserne af, om der er anledning til ændring af reglerne om Miljøankenævnets sammensætning og funktion, især som følge af ændringerne i lovens § 1, stk. 3, må det have betydning, at det afvejningsprincip, som Miljøankenævnet nu skal anvende, er det almindeligt anerkendte forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, medens det tidligere specielt var fremhævet, at der skulle lægges vægt på den samfundsmæssige nytte af den omhandlede virksomhed og omkostningerne ved beskyttelsesforanstaltninger.

Det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip går ud på, at en myndighed aldrig kan skride til strengere forholdsregler, end de konkrete omstændigheder tilsiger, og at der skal være et rimeligt forhold mellem det tilsigtede mål og de anvendte midler.

Den hidtidige begrundelse for Miljøankenævnets oprettelse, sammensætning og funktion har som nævnt foran under pkt. 3 i vidt omfang været hensyntagen til erhvervsmæssige interesser. Når loven nu ændres, således at man ikke længere specielt nævner disse interesser, er det naturligt at undersøge, om man fortsat skal have en særlig rekursordning i miljøsager, og om rekursinstansen i bekræftende fald skal have medlemmer beskikket efter indstilling fra erhvervsorganisationer. Der må med andre ord først tages stilling til, om miljøsager fremtidig bør behandles i det almindelige administrative system, dvs. i kommunal myndighed og Miljøstyrelse med rekurs til miljøministeren. Hvis dette spørgsmål besvares benægtende, må der tages stilling til, om Miljøankenævnets sammensætning bør ændres.

6. Der kan efter min opfattelse næppe fremhæves særlige retsbeskyttelseshensyn, der taler for, at miljøsager i modsætning til andre sager af tilsvarende betydning er uegnede til at blive behandlet i det almindelige administrative system. Der er jo adgang til at indbringe de administrative afgørelser for Folketingets ombudsmand og for domstolene. Endvidere kan kravet om særlig sagkundskab også opfyldes af de administrative myndigheder, naturligvis især af Miljøstyrelsen og Miljøministeriet. Erfaringerne fra den senere tid viser også, at større principielle konkrete miljøsager kan have en sådan almindelig samfundsmæssig interesse, at det ikke er hensigtsmæssigt, at de afgøres af et særligt administrativt nævn uden for den kontrol, som Folketinget kan føre med almindelige administrative afgørelser af særlig samfundsmæssig interesse.

7. Disse synspunkter behøver imidlertid ikke at medføre, at man afskaffer Miljøankenævnet og gør miljøministeren til øverste administrative instans for konkrete afgørelser.

En sådan ordning ville stride mod det nu almindeligt anerkendte princip om, at et ministeriums departement - og dermed ministeren - ikke i videre omfang bør belastes med afgørelser af konkrete sager, og at et ministeriums arbejde bør koncentreres om generel styring af ministeriets arbejdsområde. Denne generelle styring kan for Miljøministeriets område ske ved generelle retningslinier til de kommunale myndigheder og til Miljøstyrelsen, ved sædvanligt nært samarbejde med Miljøstyrelsen i form af periodiske møder m.v. og ved en hensigtsmæssig udnyttelse af miljøministerens »call-in«beføjelse ifølge loven.

Hertil kommer, at så mange konkrete sager som muligt højst bør behandles i to instanser, og at det må tillægges stor vægt, at i hvert fald hovedparten af miljøsagerne afgøres i første instans af de kommunale myndigheder.

Man bør derfor tilstræbe en ordning, hvor miljøsager i det omfang, det er forsvarligt, afgøres i første instans af de kommunale myndigheder, enten som endelig administrativ

instans eller med rekurs til Miljøstyrelsen som endelig administrativ instans. Med hensyn til de sager, som Miljøstyrelsen har afgjort som anden instans, bør det endvidere tilstræbes, at kun sager, der har særlig indgribende betydning eller principielle konsekvenser, kan prøves ved højere administrativ instans.

Ligesom nu er det hensigtsmæssigt, at de relativt få afgørelser, som Miljøstyrelsen træffer som første instans, kan indbringes for en højere administrativ instans.

Da det af de ovennævnte grunde næppe er ønskeligt, at Miljøministeriet skal belastes med disse konkrete afgørelser, er det nødvendigt som nu at have et nævn uden for det sædvanlige administrative system som sidste administrative rekursinstans for Miljøstyrelsens afgørelser. Problemet er herefter, hvorledes et sådant nævn kan etableres, således at de samfundsvigtige afgørelser, som nævnet skal træffe, bliver underkastet en kontrol, som kan sidestilles med Folketingets sædvanlige kontrol med almindelige administrative myndigheders afgørelser.

8. På andre områder med sager af nogen tilsvarende samfundsmæssig betydning, f.eks. med hensyn til Overfredningsnævnet, har man valgt en løsning med, at nævnet bl.a. skal have medlemmer udpeget af de politiske partier, som er repræsenteret i Folketingets finansudvalg. Da man på denne måde opnår en bred samfundsorienteret afvej else af sagerne og samtidig sikrer Folketinget en indflydelse på og kontrol med nævnets virke, uden at Folketinget selv har direkte indflydelse på de enkelte afgørelser, synes en tilsvarende ordning i miljøsager at burde overvejes. Arten og antallet af sager for Overfredningsnævnet kan imidlertid ikke helt sidestilles med arten og antallet af de miljøsager, som nu kommer for Miljøankenævnet, og der må derfor overvejes særlige regler, hvis et nævn til behandling af miljøsager skal have en tilsvarende sammensætning som Overfredningsnævnet, jf. nedenfor under pkt. 9.

Med hensyn til sammensætningen af et sådant nævn i øvrigt bemærkes, at efter ændringen af formålsbestemmelsen i miljølovens § 1, stk. 3, hvorefter henvisningen til særlige erhvervsmæssige interesser er udgået, skal nævnets afgørelser som nævnt under pkt. 5 træffes ud fra det almindelige forvaltningsretlige proprotionalitetsprincip. Der er derfor grund til at overveje, om nævnet fortsat skal have medlemmer, der er beskikket efter indstilling fra erhvervsorganisationerne. Man kunne anføre, at organisationerne må gøre deres indflydelse gældende i miljøsager på samme måde, f.eks. ved erklæringer og oplysninger som i andre tilsvarende sager, der afgøres af den almindelige administration. Det er imidlertid klart, at de sager, som nævnet skal behandle, fortsat vil være af stor interesse og betydning for erhvervslivet, og at der også efter ændringen af formålsbestemmelsen i § 1, stk. 3, ved anvendelsen af det almindelige proportio-

nalitetsprincip skal tages hensyn til en afgørelses betydning for erhvervslivet. Det må derfor være af betydning, at sagkyndige, der har særligt indblik i erhvervslivet og som har erhvervsorganisationernes tillid, fortsat har direkte sæde i nævnet. Der kan næppe være betænkeligheder herved, når de pågældende sagkyndige ikke danner flertal i nævnet og ligesom nu ikke skal være interesserepræsentanter, men uafhængige sagkyndige. Der må også fortsat medvirke sagkyndige beskikket efter indstilling fra Miljøstyrelsen, og det forudsættes som hidtil, at Miljøstyrelsen forud for sin indstilling rådfører sig med Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Hovedstadsrådet, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Dansk Fiskeriforening, Dansk Havfiskeriforening, Forbrugerrådet, Danmarks Naturfredningsforening og Danmarks Sportsfiskerforbund.

Der bør ligesom nu kun undtagelsesvis medvirke mere end én sagkyndig fra hver af de to grupper.

Nævnet bør fortsat have en formand og en eller flere stedfortrædere for denne, udpeget af miljøministeren i overensstemmelse med de nugældende regler.

9. En væsentlig indvending mod at sammensætte et nævn som foreslået foran er, at nævnet vil blive for stort, og at behandlingen af sagerne derfor bliver for langvarig og besværlig. Dette kan modvirkes ved, at kun få, mere betydningsfulde sager kan indbringes for nævnet.

En oversigt over Miljøankenævnets afgørelser i perioden 1982-85 efter miljøbeskyttelseslovgivningen vedlægges som bilag 1. Denne oversigt viser, at det er nødvendigt at indskrænke antallet af sager, der kan indbringes for et nævn med den foreslåede sammensætning. Der er forskellige muligheder for at opnå dette.

Det følger af § 45, stk. 3, at ministeren kan bestemme, at Miljøstyrelsen i et vist omfang har den endelige administrative afgørelse i sager, hvor ministeren har henlagt sin adgang til at træffe afgørelse efter loven til Miljøstyrelsen. Denne adgang er ligeledes kun benyttet i relativt ringe omfang, og en udvidet anvendelse kunne også her overvejes, også selv om en lovændring måtte være nødvendig efter § 76.

Det kunne yderligere overvejes, om der burde foretages ændringer i den liste over virksomheder, anlæg og indretninger, som er omfattet af lovens kapitel 5. Disse virksomheder m.v. må ifølge § 35 ikke anlægges eller påbegyndes, før en konkret godkendelse er meddelt. De må heller ikke uden godkendelse udvides eller ændres på en måde, som indebærer forøget forurening. Forudsætningen for, at virksomheder kan udgå af listen må imidlertid være, at det på grundlag af de nu indvundne erfaringer er muligt at fastsætte tilstrækkeligt detaljerede generelle retningslinier for visse af

virksomhederne, som skal overholdes, således at en forudgående godkendelse fra miljømyndighederne bliver uforønden. En sådan udvidet generel regulering i stedet for konkrete godkendelser må antages at medføre en nedgang i antallet af klagesager.

Da jeg betragter min opgave som at anføre mere principielle betragtninger, og jeg ikke har tilstrækkelig indsigt i og erfaring om specielt miljøsager, mener jeg ikke at kunne eller burde pege på, hvilke nærmere bestemte arter af miljøsager der i overensstemmelse med § 45, stk. 3, kunne afgøres endeligt af Miljøstyrelsen, eller hvilke arter af virksomheder der kunne udgå af listen over virksomheder, som er omfattet af lovens kapitel 5. Jeg må derfor henskyde denne vurdering til Miljøministeriet.

For effektivt at kunne begrænse antallet af sager for nævnet, kunne det også overvejes at indføre en regel om, at sager, der er afgjort af Miljøstyrelsen som anden instans, kun kan indbringes for nævnet som tredie instans, såfremt ministeren tillader det på grund af afgørelsens indgribende eller principielle betydning. Indvendingen imod en sådan regel er især, at ordningen vil medføre, at Miljøministeriet får tillagt afgørelsen af en række konkrete sager, og at sagerne, hvis tilladelsen gives, kan siges at blive behandlet i fire instanser. Selv om behandlingen af spørgsmålet om, hvorvidt en sådan tredieinstanstilladelse bør gives, ikke behøver at være så indgående som en realitetsbehandling af sagen, bør ordningen formentlig kun søges gennemført, såfremt det ikke på anden måde er muligt at begrænse sagsantallet for nævnet tilstrækkeligt.

Efter de nugældende regler har miljøministeren en adgang til selv at træffe afgørelser i miljøsager, jf. § 69 a, b og c. Disse regler er hidtil i praksis benyttet således, at ministeren efter at have indkaldt sagen har delegeret sine beføjelser til Miljøstyrelsen. Skulle ministeren imidlertid finde det rigtigst selv at træffe afgørelse i visse af disse sager, er ministerens afgørelse underkastet den sædvanlige politiske kontrol. Ministerens afgørelse bør derfor ikke kunne indbringes for nævnet. Det samme bør gælde, hvis ministeren vil anvende reglen i § 87, hvorefter han kan bestemme, at sager om virksomheder m.v., som ejes af kommuner, amtskommuner eller Hovedstadsrådet, skal afgøres af ham.

Som det fremgår af bilag 1, »hjemviser« Miljøankenævnet i et vist omfang sager til fornyet behandling i Miljøstyrelsen eller vedkommende kommunale myndighed. En sådan »hjemvisning« sker især, når sagen ikke har været tilstrækkeligt oplyst i de foregående instanser, eller der foreligger formelle fejl i sagsbehandlingen. For at lette det foreslåede nævns behandling af særligt teknisk vanskelige sager, kunne man overveje at udvide denne adgang for nævnet til at bestemme, at en sag tilbagesendes til Miljøstyrelsen til fornyet behandling. I miljøsager vil der oftere end i fredningssager

forekomme tilfælde, hvor det med den foreslåede nye sammensætning af nævnet vil være vanskeligt for nævnet at fastsætte nye, detaljerede betingelser af meget teknisk karakter. Hvis nævnet derfor i særligt teknisk betonede sager fandt, at de af Miljøstyrelsen fastsatte betingelser af denne art ikke var holdbare, kunne det overvejes at bestemme, at nævnet med nærmere begrundelse undtagelsesvis også kunne tilbagesende sådanne sager til fornyet behandling i Miljøstyrelsen. Det er klart, at en sådan adgang kun bør benyttes i få sager for ikke at bevirke, at sagernes endelige afgørelse urimeligt udskydes. Det kunne formentlig være af betydning at få Miljøankenævnets vurdering af og eventuelle forslag til formulering af en sådan regel.

10. Konklusionen af foranstående er et forslag om, at Miljøankenævnet opretholdes, men dets sammensætning ændres således, at hvert af de politiske partier, der er repræsenteret i Folketingets finansudvalg, udpeger et medlem af nævnet. En sådan ændring af nævnet gør det nødvendigt efter de i punkt 9 anførte retningslinier at overveje at begrænse antallet af sager, der kan indbringes for nævnet og at lette nævnets behandling af sagerne.

Niels Madsen

Bilag

Den 18. april 1986.

Miljøankenævnets afgørelser i perioden 1982 - 1985 efter miljøbeskyttelseslovgivningen. Stadfæstelser, ændringer m.v.

	1982		1983		1984		1985		i alt	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
1. Stadfæstelse af Miljøstyrelsens afgørelse	80	53,0	91	58,0	96	58,5	135	59,2	402	57,4
2. Ændring af Miljøstyrelsens afgørelse	58	38,4	53	33,8	49	29,9	71	31,1	231	33,0
3. Hjemvisning til Miljøstyrelsen eller til første instans	7	4,6	9	5,7	7	4,2	13	5,7	36	5,1
4. Afvisning	6	4,0	4	2,5	12	7,3	9	3,9	31	4,4
I alt	151	100,0	157	100,0	164	99,9	228	99,9	700	99,9

Bemærkninger:

ad 1. Stadfæstelse af Miljøstyrelsens afgørelse: Opgørelsen omfatter de afgørelser, hvor nævnet fuldt ud har tiltrådt Miljøstyrelsens afgørelse, herunder de stadfæstelser i påbudssager, hvor nævnet har tillagt sagsbehandlingstiden i nævnet betydning ved fristforlængelse.

ad 2. Ændring af Miljøstyrelsens afgørelse: De angivne tal omfatter flere afgørelsestyper. For langt de flestes vedkommende er der tale om, at et eller flere vilkår/påbud i Miljøstyrelsens afgørelse lempes eller skærpes. I mange sager sker der skærpelse af visse og lempelse af andre vilkår/ påbud. Der gøres opmærksom på, at mange sager, der indbringes for nævnet, er påklaget både af virksomheden og af andre klageberettigede. Under alle omstændigheder rummer de fleste sager, der behandles i nævnet, påstande fra begge parters side vedrørende enkeltvilkår i Miljøstyrelsens afgørelse.

Det er på denne baggrund ikke muligt - selv ved en gennemgang af samtlige sager - at besvare spørgsmålet om, »hvem der får ret«.

Opgørelsen omfatter også de få nævnsafgørelser, hvor Miljøstyrelsens afgørelse (godkendelse eller påbud) ophæves.

ad 3. Hjemvisning til Miljøstyrelsen eller til første instans: Gruppen omfatter sager, som nævnet har haft til behandling, men hvor sager er blevet hjemvist til fornyet behandling i Miljøstyrelsen eller i første instans.

ad 4. Afvisning: Gruppen omfatter klager, der er afvist på grund af overskridelse af klagefrist, klager afvist på grund af manglende klageberettigelse samt sager, hvori nævnet ikke har lovhjemmel til at tage sagen op til behandling. I tallene er ikke medregnet tilfælde, hvor nævnet har afvist en klage, fordi nævnet har fundet det utvivlsomt, at klagefristen var overskredet, og hvor klageren ikke efterfølgende har protesteret mod afvisningen.

AREALUDVALGET
Den 6. august 1987
Sekretariatet J.nr.P 0053-155/17

Bilag 3

Oversigt over ankesystemerne på Miljøministeriets område samt inden for byggeloven

Lovhjemmel	1. instans (ca. sagsantal pr. år)	2. instans (ca. sagsantal pr. år)	3. instans (ca. sagsantal pr. år)
Bygningsfredningsloven:			
- Bygningsfredningssager	Planstyrelsen (150)	miljøministeren (10)	
- Bygningssager vedr. fredede bygninger	Planstyrelsen (1000)		
Naturfredningsloven:			
- Fredningssager	fredningsnævn (ganske få)	overfredningsnævn	taksationskommission (kun erstatningssager)
- Sager vedr. vådområder m.v.	amtsråd/Hovedstadsråd (200-225)	Skov- og Naturstyrelsen (63)	
- Sager vedr. offentlige anlæg	amtsråd/Hovedstadsråd (200-225) Skov- og Naturstyrelsen (100)	Skov- og Naturstyrelsen miljøministeren	miljøministeren
- Sager vedr. indgreb i jordfaste fortidsminder	Skov- og Naturstyrelsen og fredningsnævn (13)	miljøministeren og overfredningsnævn (2)	
- Sager vedr. fredning af fortidsminder	Skov- og Naturstyrelsen (86) i 1984	miljøministeren (2)	
- Sager vedr. dispensation til byggeri m.v. ved jordfaste fortidsminder	fredningsnævn (430) i 1984	overfredningsnævn (16) i 1985	
- Sager vedr. dispensation fra bygge- og beskyttelseslinier	fredningsnævn (2000)	overfredningsnævn (112) i 1985	

Lovhjemmel	1. instans	2. instans	3. instans
- Sager vedr. ophævelse af bygge- og beskyttelseslinier	Skov- og Naturstyrelsen (130)		
Råstofloven:			
- Sager om tilladelse til indvinding på landjorden	amtsråd/Hovedstadsråd Skov- og Naturstyrelsen (i alt ca. 150 tilladelser)	Skov- og Naturstyrelsen (45) Miljøankenævnet	miljøankenævn 23 i 1985
- Tilbagekaldelsessager	amtsråd/Hovedstadsråd Skov- og Naturstyrelsen	Skov- og Naturstyrelsen miljøministeren	miljøministeren
Kommuneplanloven:			
- Kommunalbestyrelsens i h.t. kommuneplanloven f.s.v.a. retlige spørgsmål (§ 48, stk. 1)	kommunalbestyrelsen (800-1000 lokalplaner)	Planstyrelsen (320) (kun retlige spørgsmål)	
- Lokalplanpligt (§ 16, stk. 3, § 47, stk. 3)	kommunalbestyrelsen	Planstyrelsen *)	
- Påbudssager i h.t. § 44 og påbuds- og forbudssager i h.t. § 45, stk. 1 og 2	kommunalbestyrelsen	Planstyrelsen (35)	
- Ekspropriationsbeslutning i h.t. § 34	kommunalbestyrelsen	Planstyrelsen	miljøministeren
		*) 590 i 1985	

Lovhjemmel	1. instans	2. instans	3. instans
Sommerhusloven:			
- Sager om tilladelse til erhvervsmæssig udlejning	Planstyrelsen (200-250)	Miljøministeren (20-30)	
- Sager om tilladelse til udlejning eller fremleje af areal til campering	amtsrådet (få)	Planstyrelsen	miljøministeren
- Sager om tilladelse til opførelse af mere end én beboelsesbygning på en selvstændig ejendom i sommerhusområde § 7	kommunalbestyrelsen		
- Sager om tilladelse til helårsbeboelse i sommerhusområde § 7a	kommunalbestyrelsen	Miljøankenævnet (200) Planstyrelsen fungerer som sekretariat for Miljøankenævnet	
- Sager om tilladelse til selskabers erhvervelse af fast ejendom	Planstyrelsen (200-250)	miljøministeren (ganske få)	
By og landzoneloven:			
- zonelovssager	kommunalbestyrelse amtsråd/Hovedstadsråd (i alt ca. 10.000)	Miljøankenævnet Miljøankenævnet (600) Planstyrelsen fungerer som sekretariat for Miljøankenævnet	

Lovhjemmel	1. instans	2. instans	3. instans
Miljøbeskyttelsesloven:			
- Visse mindre sager efter miljøbeskyttelsesreglementet	kommunalbestyrelsen Miljøstyrelsen	Miljøstyrelsen miljøministeren (i alt 140)	
- Sager efter § 11 (beskyttelse af vandforsyningsinteresser)	(mange sager)	(i alt 300)	
- Nedsivningssager	kommunalbestyrelse amtsråd Miljøstyrelsen	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen miljøministeren	
- Udsprøjtningssager	amtsråd Miljøstyrelsen	Miljøstyrelsen miljøministeren	Miljøankenævnet ved erhvervsvirksomheder
- Sager vedr. olietanke	kommunalbestyrelsen Miljøstyrelsen	Miljøstyrelsen	
- Sager vedr. samletanke	kommunalbestyrelsen Miljøstyrelsen	Miljøstyrelsen miljøministeren	
- Andre sager efter § 11	Miljøstyrelsen	miljøministeren	
- Sager om visse udledninger til overfladevand § 17	Miljøstyrelsen	miljøministeren	
- Sager efter § 18 om spildevandstilladelser	kommunalbestyrelse amtsråd	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen (100)	Miljøankenævnet ved tilladelse, der vedrører en kommunalbestyrelses eller en erhvervsvirksomheds spildevandsanlæg
- Sager om betalingsvedtægter for spildevandsanlæg	kommunalbestyrelsen	Miljøstyrelsen (retlige spørgsmål)	

Lovhjemmel	1. instans	2. instans	3. instans
- Kapitel 5: - Godkendelsessager	kommunalbestyrelsen, amtsråd, Hovedstadsråd I særlige tilfælde Miljøstyrelsen (i alt 3000)	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen (500)	Miljøankenævnet (140)
- Påbuds- og forbudssager §§ 42 og 44	kommunalbestyrelse amtsråd/Hovedstadsråd (1000)	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen (300)	Miljøankenævnet
Vandforsyningsloven: - Sager om godkendelse af vandforsyningsplaner	amtsrådet/Hovedstadsrådet	Miljøstyrelsen	
- Sager om foreløbige og endelige vandindvindingstilladelser	kommunalbestyrelsen amtsrådet/Hovedstadsrådet (3000)	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen (50)	Miljøankenævnet ved vandindvindingstilladelser, som i det væsentlige tjener til vandforsyning af en erhvervsvirksomhed samt tilladelser til vandindvindingsanlæg for samme
- Sager om bortledning af grundvand, § 26	kommunalbestyrelsen amtsråd/Hovedstadsråd	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen	
- Sager om inddragelse af ejendomme under almene vandforsyningsanlæg, § 29	kommunalbestyrelsen hvis der er udarbejdet en vandforsyningsplan ellers amtsrådet/Hovedstadsrådet	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen	Miljøankenævnet ved erhvervsvirksomheders vandforsyning

Lovhjemmel	1. instans	2. instans	3. instans
- Sager om forsyningspligt efter kap. 8	kommunalbestyrelsen når der foreligger godkendte forsynings-planer, ellers amtsråd/Hovedstadsråd	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen	
- Sager om godkendelse af høje-re grænseværdier end fastlagt ved bekendtgørelse om vandkva-litet og om indgreb heroverfor	kommunalbestyrelsen amtsråd/Hovedstadsråd (i alt 300)	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen (50)	
- Sager om tilbagekaldelse af vandindvindingstilladelser § 32	amtsråd	Miljøstyrelsen	Miljøankenævnet ved erhvervsvirk-somheder
- Sager om godkendelse af regu-lativer for private almene vandforsyningsanlæg	kommunalbestyrelsen	Miljøstyrelsen (meget få)	
Vandløbsloven:			
- Sager om regulativer for vandløb	kommunalbestyrelsen amtsråd (ved amtskom-munale vandløb)	Miljøstyrelsen Miljøstyrelsen (150)	
Skovloven:			
- Sager vedrørende fritagelse for fredskovpligten	Skov- og Naturstyrelsen (skovdistrikterne)	miljøministeren	
- Sager vedr. suspension af fredskovpligten	Skov- og Naturstyrelsen (200) (skovdistrikterne)	miljøministeren (10)	
- Sager vedr. udstykningslo-vens § 3	Skov- og Naturstyrelsen (skovdistrikterne)	miljøministeren	

Lovhjemmel	1. instans	2. instans	3. instans
Sandflugtslov: - (§ 15-klage over byggeforbud m.v. på sandflugtsarealer)	amtsråd/Hovedstadsråd Skov- og Naturstyrelsen i Nordjylland, Viborg, Ringkøbing og Ribe amt samt på Rømø (50)	miljøministeren miljøministeren (1-2)	
Byggeloven: - Retlige spørgsmål samt skønsmæssige spørgsmål af principiel karakter eller stor betydning for klageren	kommunalbestyrelsen Kbh. + Frederiksberg	amtsråd Byggestyrelsen	Byggestyrelsen (som 2.+ 3. instans (200)

AREALUDVALGET
Den 22. juni 1987
Sekretariatet J.nr.P 0053-155/17
SM/ta

Bilag 4.

Sigtet med bilag 4 er at tilvejebringe et overblik over situationen på klagesagsbehandlingsområdet i spørgsmålet om sagsantal, sagsbehandlingstid, omgørelses- og klagefrekvens.

Bilaget er udarbejdet på baggrund af forskelligt talmateriale indhentet fra de respektive styrelser, hvorfor opgørelsesmåder, beregningsmetoder etc. kan veksle. Ligeledes svinger opgørelsesperioderne mellem forskellige årstal. Sammenligninger og sammenstillinger skal derfor foretages meget varsomt.

I øvrigt mangler talmaterialet fuldstændig for nogle områder. Dette skyldes, at Miljøministeriet ikke fører statistik over de forskellige sagsområder, men kun lejlighedsvis udarbejder sådanne.

Det har derved ikke været muligt at give en sammenhængende beskrivelse af hele området. Hovedvægten ligger på talmaterialet. Tendenser vil kun blive fremhævet i mindre omfang. I øvrigt er bilag 4 en uddybning af oplysningerne i bilag 3.

Kommuneplanloven:

Sagsantal:

Kommunerne er 1. instans. Sagsantallet i 1. instans er uoplyst. Planstyrelsen er klageinstans.

Samlet antal klagesager i perioden 1980-85:

1980	1981	1982	1983	1984	1985
475	521	518	469	527	590

Kilde: Besvarelsen af folketingsspørgsmålene i forbindelse med planlovreformen, der blev afleveret november 1985.

Klagesagerne falder i 2 hovedtyper. Den ene er sager om lokalplanpligt (§ 16, stk. 3, og § 47, stk. 3). Den anden er sager om proceduren ved lokalplanernes tilvejebringelse samt fortolkning af lokalplaners retsvirkninger, lokalplanbestemmelser m.v. Hver hovedtype skønnes at dække ca. 40% af klagesagerne.

Restgruppen udgøres af sager efter § 44 og § 45 samt sager om servitutter, ekspropriation m.v.

Sagsbehandlingstid:

Kommunerne skønnes at bruge 8-10 uger på at svare på en høring.

Tidsforbruget i Planstyrelsen skønnes at være 6 uger, men heri er indeholdt 2 ugers kontradiktion. Sagsbehandlingstiden er altså reelt 4 uger. Det bemærkes, at der er tale om gennemsnitlige tal.

Sager, hvor der indgår spørgsmål om retshåndhævelse, tager normalt længere tid end gennemsnittet.

Afvisning af sager går normalt hurtigere end gennemsnittet.

Omgørelsesfrekvens:

Omgørelsesfrekvensen skønnedes at være 15-20%. Dette tal indeholder alle sager, hvor omgørelse finder sted, også hvis der kun sker ændring af ét punkt i afgørelsen.

Sager om lokalplanpligt (§ 16, stk. 3, og §47, stk. 3) har en højere omgørelsesfrekvens.

Lov om sommerhuse og campering:

Sagsantal:

Sager angående udlejning af ferieboliger (§ 1 og § 8).

Planstyrelsen behandler, som 1. instans, ca. 500 sager om året. Heraf påklages ca. 20-30 til departementet. Klagerne er næsten udelukkende over meddelte afslag.

En særlig undergruppe udgør sager vedrørende campering. Amtsrådene er 1. instans. Sagsantallet i 1. instans er uoplyst.

Planstyrelsen er klageinstans. Planstyrelsen modtager 5-10 klagesager om året. Det er typisk amtskommunale afslag, der påklages.

Sager vedrørende helårsbeboelse (§ 7a):
Sagsantallet i 1. instans (kommunerne) er uoplyst. Miljøankenævnet behandlede som klageinstans ca. 200 sager i 1986. Det er hovedsaglig afslag på ansøgninger om helårsbeboelse, der påklages.

Sagsbehandlingstid:

Sager om udlejning og erhvervelse af ferieboliger (§ 1 og § 8):

Planstyrelsen, der er 1. instans, bruger ca. 2-3 uger. I sager ved-

rørende udlejning af arealer til campering, er amtsrådet 1. instans. Planstyrelsen er 2. instans. Sagsbehandlingstiden for disse klagesager er ca. 2 måneder.

Visse sagstyper har en længere sagsbehandling end gennemsnittet. Det er dels sager om almennyttige selskabers erhvervelse og udlejning, dels sager der vedrører grænseområder i forhold til hotel- og restaurationslovgivningen og endelig sager om fortsættelse af udlejning efter ejerskifte, hvor der tidligere har været meddelt tilladelse.

Sager om helårsbeboelse (§ 7a):

Den skønsmæssige sagsbehandlingstid i Planstyrelsen er ca. 4 måneder. Planstyrelsen behandler sagerne som sekretariat for Miljøankenævnet.

Omgørelsesfrekvens:

Sager om udlejning og erhvervelse af ferieboliger (§ 1 og § 8):

Kun ganske få af de sager, Planstyrelsen behandler som henholdsvis 1. og 2. instans, omgøres. Det drejer sig om 2-3 sager. Den beskedne omgørelse har sin årsag i de relevante faste retningslinier, sagerne behandles efter.

I sager vedrørende campering finder omgørelse meget sjældent sted, ca. 1 gang om året. Da sagsantallet er lille, 5-10 klagesager om året, medfører dette en relativt høj omgørelsesfrekvens, 10-20%.

By- og landzoneloven:

Sagsantal:

Det skønnes, at 10.000 sager behandles af kommuner/amtsråd som 1. instans. Planstyrelsen har modtaget 600 klagesager i 1986 med stigende tendens. Planstyrelsen fungerer som sekretariat for Miljøankenævnet og forbereder sagerne for dette.

To år tidligere var antallet 425 sager. Klagesagerne falder i 2 hovedtyper. Den ene er klager over afslag. Den anden er 3. mandsklager over meddelte tilladelser. En undersøgelse fra 1981-83 viser, at 70% af sagerne i Miljøankenævnet var klager over afslag.

Klagefrekvensen er ca. 5%.

Sagsbehandlingstid:

Sagsbehandlingstiden for zonesager (fra sagens modtagelse i Planstyrelsen og til Miljøankenævnets afgørelse udsendes) varierer fra under 1 måned til over 1 år. Over 80% af sagerne tager mellem 3 og 8 måneder. 50% af sagerne er afsluttet inden 5 måneder.

På baggrund af den prioritering af sagerne, der foregår, må det formodes, at 3. mandsklagerne har en kortere sagsbehandlingstid end gennemsnittet.

To forhold, der kan forlænge sagsbehandlingstiden, er dels indhentelse af supplerende oplysninger, og dels indhentelse af udtalelser fra andre myndigheder.

Det formodes endvidere, at sekretariatets sagsbehandlingstid kan nedsættes gennem tiltag inden for de eksisterende strukturer.

Omgørelsesfrekvens:

Omgørelsesfrekvensen er ca. 15%. Tallet varierer lidt mellem de forskellige sagstyper, men der er ikke typer, hvor omgørelsesfrekvensen er særlig lav eller høj.

Bygningsfredningsloven

Sagsantal:

Planstyrelsen har som 1. instans ca. 150 bygningsfredningssager om året. Af disse påklages ca. 10 videre til ministeren.

Planstyrelsen har som 1. instans mellem 1.000 og 1.500 nye sager årligt (dvs. sager om tilladelser til bygningsarbejder, der går ud over almindelig vedligeholdelse, sager om opdeling i ejerlejligheder, sager om nedrivninger, sager om økonomisk støtte) vedrørende fredede bygninger.

Den overvejende sagstype er sager om tilladelse til byggearbejder (på årsbasis mellem 750 og 950), og Planstyrelsens afgørelser i de nævnte sager er endelige.

Sagsbehandlingstid:

Sagsbehandlingstid i klageinstansen er uoplyst for så vidt angår bygningsfredningssagerne.

Omgørelsesfrekvens:

Omgørelsesfrekvens er uoplyst for så vidt angår bygningsfredningssagerne.

Naturfredningsloven

Sagsantal:

Hovedstadsråd/amtsråd har som 1. instans 200-225 sager efter §43.

Skov- og naturstyrelsen er klageinstans for disse sager.

*) § 43-klagesager i 1985	63
Sø!	12
Mose	19
Å	18
Hede	4
Strandeng	7
Dambrug	3

Klagefrekvensen for § 43-sager er ca. 30%.

*) Kilde: § 43-nyt, august 1986.

Overfredningnævnets sager

Skov- og Naturstyrelsen og fredningsnævnene er 1. instans. Sagsantallet herfor er uoplyst. Overfredningsnævnet er klageinstans for disse sager. Fordelingen ser således ud:

**) Strandbeskyttelseslinien (§ 46)	84
Skovbyggelinien (§ 47)	20
Sø- og åbeskyttelseslinien (§ 47a)	8
Fortidsmindelinien	16
Færdsel (§ 54 og § 56)	2
Reklamer (§57)	2
Dispensationer fra fredning (§ 16 og §34)	41
Fredningssager	26

**) Kilde: Statistik fra Overfredningsnævnet.

Overfredningsnævnets sager falder i 2 hovedgrupper. Den ene er fredningssager. Det er konkrete klagesager om dispensation fra bygge- og beskyttelseslinier m.v. og fra tidligere gennemførte fredninger.

Klagefrekvensen for disse sager om dispensation fra bygge- og beskyttelseslinier og dispensation fra tidligere fredninger er på nogle få procent. Dette skal ses på baggrund af, at fredningsnævnene giver dispensation til ca. 95% af ansøgningerne.

Af de 169 sager, der angik bygge- og beskyttelseslinierne samt dispensation fra fredninger, udgjorde de største grupper udstykning og/eller nybebyggelse (64), fjernelse af ulovlig bebyggelse/beplantning (27), til- og ombygninger (23) og hegn og beplantning (17). Siden 1984 har der været en markant stigning i § 46-sager.

Sagsbehandlingstid:

Fredningsnævnene bruger, som 1. instans, mellem 4 måneder og 20 år på en fredningssag. Middeltallet er 2½ år.

Sagsbehandlingstiden for de sager, Skov- og Naturstyrelsen behandler som 1. instans, er uoplyst.

Skov- og Naturstyrelsen har ikke opgørelser over sagsbehandlingstiden for en klagesag, men en sagsbehandlingstid på 4 måneder tilstræbes og overholdes i de fleste tilfælde.

I Overfredningsnævnet er middeltallet for de klagesager i 1985, hvor der er foretaget egentlig sagsbehandling (171 sager), 3 måneder.

Middeltallet for kontorekspederede sager: 1 måned.

Middeltal for mødesager: 4 måneder.

Middeltal for besigtigelsessager: 5 måneder.

83% af sagerne blev afgjort inden 6 måneder. Det bemærkes i statistikken, at der ikke er væsentlige forskelle i forhold til tidligere år.

Det er åbenlyst, at møde- og besigtigelsessager tager meget længere tid end kontorekspederede sager.

Fredningssager udgør en speciel gruppe af sager. Sagsbehandlingstiden bevæger sig inden for spektret ½-3 år. Middeltallet er 1½ år.

Omgørelsesfrekvens:

Skov- og Naturstyrelsens klagesager:

	i alt	sø	mose	å	hede	strand eng	dam-brug
§ 43-sager							
Indbragte	63	12	19	18	4	7	3
Realitetsbehandlede	56	9	18	17	3	6	3
Lempede afgørelser (i % af realitetsbehandlede)	5	11	0	6	33	0	0
Skærpede afgørelser (i % ad realitetsbehandlede)	30	33	56	12	33	0	33
Ændrede ialt, dvs. omgørelsesfrekvens	35	44	56	18	66	0	33

Kilde: § 43-nyt, august 1986.

Sager om søer, heder og moser har en højere omgørelsesfrekvens end gennemsnittet, mens sager om åer har en betydeligt lavere omgørelsesfrekvens.

1985 sammenlignet med perioden 1979-82.

	85	79-82
Antal realitetsbehandlede sager:	56	95
Stadfæstede afslag	27%	31%
Stadfæstede tilladelser	38%	43%
Stadfæstede i alt	64%	74%
Skærpede	30%	18%
Lempede	5%	8%
Ændrede i alt	35%	26%

Kilde: § 43-nyt, august 1986.

Der er en markant stigning i omgørelsesfrekvensen i 1985 i forhold til perioden 1979-82. Dette skyldes bl.a., at der i flere sager end tidligere stilles skærpede vilkår.

Overfredningsnævnets klagesager:

Nævnet havde i 1984 107 sager efter kap. VI-IX i naturfredningsloven og om dispensation fra fredning. I disse sager var der tale om efterprøvelse af fredningsnævnets skønsmæssige vurdering. Dette sagsantal svarer til de foregående år, dog undtaget fra 1983:

	i alt	besigtigelse	møder
Opretholdelse	64	4	58
Lempelse	25	5	20
Skærpelse	18	3	15
I alt	107	12	93

Omgørelsesprocenten for sager efter VI-IX i naturfredningsloven og sager om fredninger er ca. 40%. I dette tal er imidlertid medregnet meget begrænsede ændringer af den trufne afgørelse.

61 af de 107 sager vedrørte strandbeskyttelseslinien:

	i alt	besigtigelse	møder
Opretholdelse	39		38
Lempelse	12	2	10
Skærpelse	10	-	10
I alt	61	2	58

Omgørelsesfrekvensen er altså 36%. Dette er lavere end gennemsnittet. Fordelingen adskiller sig ikke fra andre år.

20 af de 107 sager omhandlede dispensation fra fredning. Det er en tilbagegang i denne gruppe (tallet i 1982 var 38 sager).

	i alt	besigtigelse	møder
Opretholdelse	9	2	6
Lempelse	8	3	5
Skærpelse		3 -	3
I alt	20	5	14

Omgørelsesfrekvensen er altså 66%. Dette tal er meget højere end gennemsnittet.

Råstofloven:

Sagsantal:
Sager vedrørende tilladelse til råstofindvinding (§ 7):

Det skønnes, at der gives ca. 150 tilladelser om året. Amtsråd/ Hovedstadsråd er 1. instans i sager, hvor tilladelse gives for mindre end 10 år. Skov- og Naturstyrelsen er 1. instans, når amtsråd/Hovedstadsråd er ansøger, samt når tilladelse gives for mere end 10 år.

Når Skov- og Naturstyrelsen er 1. instans er Miljøankenævnet 2. instans. Miljøankenævnet er ellers 3. instans.

Ca. 45 sager påklages til Skov- og Naturstyrelsen.

Miljøankenævnet fik i 1985 23 klagesager.

Sagsbehandlingstid:

Uoplyst.

Omgørelsesfrekvens:

Uoplyst. Det talmæssige materiale er så lille, at det ikke er muligt at lave statistiske beregninger over omgørelsesfrekvens. Skov- og Naturstyrelsen omgøres i meget få sager af Miljøankenævnet.

Byggeloven:

Sagsantal:

Sagsantallet i 1. instans er uoplyst.

Til Byggestyrelsen indgives ca. 200 klagesager/år. Byggestyrelsen er 2. instans for klager over København og Frederiksberg kommuner. Amterne er 2. instans for de øvrige kommuner. Byggestyrelsen er 3. instans for klager over amternes afgørelser.

Det skønnes, at 30% af amternes afgørelser klages videre til Byggestyrelsen.

Klagesagerne falder i 2 hovedtyper.

Den ene vedrører lovfortolkning (retlige spørgsmål jfr. byggelovens § 23, stk. 1). Den anden består hovedsagligt af klager over kommunens skønsmæssige afgørelser. Disse sager må afvises jfr. byggelovens § 23, stk. 2.

Kun 5 gange har beføjelsen til at tage principielle sager op, jfr. § 23, stk. 2, jfr. stk. 1, været benyttet.

Sagsbehandlingstid:

Den skønsmæssige sagsbehandlingstid i Byggestyrelsen er 3-4 måneder.

Omgørelsesfrekvens:

Omgørelsesfrekvensen er ca. 5%. Ændringerne har typisk været ophævelse af 1. instansens afgørelse. Der kan ikke peges på bestemte typer af reralitetsbehandlede sager, hvor omgørelsesfrekvensen er særlig lav.

Skovloven:

Sagsantal:

Sager vedrørende suspension af fredskovpligt:

Skov- og Naturstyrelsen er 1. instans og har ca. 200 sager om året.

Ca. 10 sager påklages videre til ministeren.

Sagsbehandlingstid:

Uoplyst.

Omgørelsesfrekvens:

Uoplyst.

Sandflugtslov:

Sagsantal:

§ 15-klage over byggeforbud m.v. på sandflugtsarealer:

Skov- og Naturstyrelsen skønner at have ca. 50 sager om året som 1. instans. Heraf påklages 1-2 sager til ministeren.

Sagsbehandlingstid:

Uoplyst.

Omgørelsesfrekvens:

Uoplyst.

Miljøbeskyttelsesloven:

Sagsantal:

Visse mindre sager efter miljøbeskyttelsesreglementet.

Sagsantal i 1. instans, som i det væsentlige er kommunerne, er uoplyst.

Miljøstyrelsen har ca. 140 klagesager om året.

Sager efter § 11 i miljøbeskyttelsesloven (beskyttelse af vandforsyningsinteresser):

Sagsantallet i 1. instans, som er kommuner, amtsråd eller Miljøstyrelsen, skønnes at være stort.

Miljøstyrelsen har ca. 300 ankesager om året.

Sager vedrørende udledning af spildevand på jorden fra erhvervsvirksomheder kan ankes videre til Miljøankenævnet.

Sager om tilladelse til udledning af spildevand efter kapitel 4 (§18):
Sagsantallet i 1. instans, som er kommuner og amter, er uoplyst.
Miljøstyrelsen har ca. 100 klagesager om året.

Spildevandstilladelser efter § 18 vedrørende en kommunes eller en erhvervsvirksomheds anlæg kan påklages til Miljøankenævnet.

Sager vedrørende kapitel 5-godkendelser:

Der skønnes at være 3.000 sager i 1. instans. Kommune, amt/Hovedstadsråd er de traditionelle 1. instanser, mens Miljøstyrelsen er 1. instans i særlige sager.

Miljøstyrelsen har ca. 500 klagesager om året. Miljøstyrelsens afgørelser kan påklages til Miljøankenævnet, der har ca. 146 klagesager om året.

Sager efter § 42 og § 44 (forbuds- og påbudssager):

I 1. instans, som er kommunalbestyrelse eller amtsråd/Hovedstadsråd, er der ca. 1.000 sager om året.

I 2. instans, som er Miljøstyrelsen, er der 300 sager om året.

Miljøstyrelsens afgørelse kan påklages til Miljøankenævnet, se nedenfor.

Miljøankenævnet:

Sager efter miljøbeskyttelseslov og vandforsyningslov i perioden 1978-84:

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
141	131	155	141	137	118	192

Det må formodes, at sagsantallet efter vandforsyningsloven er lille.

Sagsbehandlingstid:

Uoplyst for så vidt angår Miljøstyrelsen.

Miljøankenævnet bruger - fra sagens indbringelse for nævnet og til de har truffet afgørelse - for 93% af sagernes vedkommende op til 6 måneders sagsbehandlingstid. 69% af sagerne er afgjort inden 3 måneder. Middeltallet er 69 dage. Dette tal svarer til det tal (2 1/4 måned) lektor Ellen Margrethe Basse ved arbejdet med sin doktordisputats kom frem til ved at undersøge alle afgørelser fra Miljøankenævnet i en 10 års-periode. I disse tal indgår den tid, nævnet bruger på at indhente sagerne fra de tidligere instanser samt indhente bemærkninger fra disse og sagens parter. Endvidere kan sagsbehandlingen ikke begynde før udløbet af klagefristen (4 uger).

Omgørelsesfrekvens:

Uoplyst for så vidt angår Miljøstyrelsen.

Miljøankenævnet:

	1982	1983	1984	1985	i alt
Stadfæstelse af Miljøstyrelsens afgørelse (i % af indkomne klager)	53	58	58,5	59,2	57,4
Ændring af Miljøstyrelsens afgørelse	38,4	33,8	29,9	31,1	33,0
Henvisning til Miljøstyrelsen eller 1. instans	4,6	5,7	4,2	5,7	5,1
Afvisning	4	2,5	7,3	3,9	4,4

Omgørelsesfrekvensen er 33%. For langt de fleste sagers vedkommende er der tale om, at et eller flere vilkår/påbud i Miljø-

styrelsens afgørelse lempes eller skærpes. I mange sager sker der lempelse af visse og skærpelse af andre vilkår/påbud. De fleste sager, der behandles i nævnet, indeholder påstande fra begge parter vedrørende enkeltvilkår i Miljøstyrelsens afgørelse.

De sager, der hjemvises, er sager, som nævnet har haft til behandling, men hvor sagen hjemvises til fornyet behandling i Miljøstyrelsen eller 1. instans.

De afviste sager er klager, som er blevet afvist på grund af overskridelse af klagefrist, afvist på grund af manglende klagebeføjelsesamt sager, hvor nævnet har manglet lovhjemmel til at behandle sagen. De klager, som er blevet afvist, fordi det er utvivlsomt, at klagefristen er overskredet, og hvor klageren ikke har protesteret, er ikke regnet med i statistikken.

Lov om vandforsyning:

Sagsantal:

Tilladelser til vandindvinding efter kapitel 4 (foreløbige og endelige vandindvindingstilladelser):

Der skønnes at være 3.000 sager om året i instans. Kommune og amt/Hovedstadsråd er 1. instans.

Miljøstyrelsen har ca. 50 klagesager om året som klageinstans.

Nogle afgørelser kan påklages til Miljøankenævnet.

Sager om kvalitetskrav i vandforsyningsanlæg (godkendelse af højere grænseværdier end fastlagt i bekendtgørelse om vandkvalitet):

Kommuner og amtsråd skønner at have 300 sager som 1. instans.

Miljøstyrelsen har ca. 50 klagesager om året.

Miljøstyrelsens afgørelser er endelige.

Angående sagsantallet i Miljøankenævnet se under miljøbeskyttelsesloven, da opgørelsen for denne er fælles med vandforsyningslovens.

Sagsbehandlingstid:

Uoplyst.

Omgørelsesfrekvens:

Uoplyst.

Vandløbslov:

Sagsantal:

Sagsantal i 1. instans er uoplyst.

Miljøstyrelsen har ca. 150 klagesager om året. Miljøstyrelsens afgørelser er endelige.

Sagsbehandlingstid:

Uoplyst.

Omgørelsesfrekvens:

Uoplyst.