

Beslutningsforslag nr. B 107. Fremsat den 29. januar 1987 af Hjortnæs (S), Dorte Bennedsen (S), Ritt Bjerregaard (S), Camre (S), Erik Holst (S), Tove Lindbo Larsen (S), Henning Nielsen (S) og Løvig Simonsen (S)

Forslag til folketingsbeslutning

om ændring af klagereglerne i miljøbeskyttelsesloven med flere

Folketinget opfordrer miljøministeren til i folketingsåret 1986-87 at fremsætte lovforslag om ændring af klagereglerne i miljøbeskyttelsesloven og andre love inden for Miljøministeriets område efter følgende model:

1. Der indføres et modificeret to-instans system, således:
 - a. At primærkommuners og amtskommuners beslutninger i relation til deres godkendelses- og tilsynsbeføjelser kan påklages til Miljøstyrelsen.
 - b. At Miljøstyrelsens beslutninger i relation til egne godkendelses- og tilsynsbeføjelser kan påklages til Miljøankenævnet.
 - c. At de afgørelser, Miljøstyrelsen træffer

i dens egenskab af klageorgan, kan påklages til Miljøankenævnet, såfremt sagen skønnes at være af principiel betydning. Miljøankenævnet træffer selv afgørelse herom.

2. Miljøankenævnet gøres til et politisk sammensat organ efter følgende regler:
 - a. Ankenævnet består af 6 medlemmer valgt af Folketinget jf. Forretningsordenen for Folketinget, § 36. For hvert medlem vælges en suppleant efter de samme regler.
 - b. Formand og næstformand vælges af og blandt ankenævnets medlemmer.
 - c. Valgperioden svarer til Folketingets.
3. De begrænsninger, der er med hensyn til, hvem der er klageberettigede, ophæves.

Bemærkninger til forslaget

Almindelige bemærkninger

Miljøankenævnet blev oprettet ved lov nr. 372 af 13. juni 1973 om miljøbeskyttelse. Det oprindelige forslag fremsat af den socialdemokratiske regering indeholdt ikke nogen bestemmelse om et ankenævn. Men som et led i et kompromis med Det Konservative Folkeparti om miljøbeskyttelseslovens gennemførelse blev ankenævnet indført.

Det fremgår af lovens forarbejder, at de beskikede medlemmer af ankenævnet ikke skal fungere som interesserepræsentanter, men som teknisk sagkyndige. De, der ønskede ankenævnet, havde utvivlsomt en forestilling om, at erhvervslivet herigennem kunne udøve kontrol med Miljøstyrelsens varetagelse af miljøinteresserne. Sådan er det da også kommet til at virke i praksis.

Siden miljøbeskyttelseslovens vedtagelse er Miljøankenævnet blevet klageorgan for afgørelser truffet efter en række andre love: lov om vandforsyning m.v., lov om begrænsning af svovlindhold m.v. i brændsel, lov om bortskaffelse m.v. af olie- og kemikalieaffald, lov om genanvendelse og begrænsning af affald, lov om råstoffer, lov om beskyttelse af havmiljøet, lov om kemiske stoffer og produkter, lov om by- og landzoner og lov om sommerhuse og camping m.v.

Miljøankenævnet er hermed blevet et ganske centralt organ på hele miljøområdet.

Der er nu gået 13 år, siden Miljøankenævnet blev oprettet. Vi har fået en del erfaringer, og det er blevet tydeliggjort, at der er væsentlige problemer i det eksisterende klagesystem.

Skal en sag gennem tre instanser, er der stor risiko for en meget lang sagsbehandlingstid. På miljølovens område er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ved tre instanser 9¼ måned.

Miljøankenævnet virker ofte som et omsvøbsdepartement, fordi nævnet i realiteten ikke er mere kompetent som teknisk sagkyndigt organ end Miljøstyrelsen. En lang sagsbehandlingstid vil som regel være til ugunst for miljøet. Miljøankenævnets sammensætning og placering i systemet har ligeledes generelt været til ugunst for miljøet.

Med den ændring, der er gennemført i miljøbeskyttelseslovens formålsbestemmelse, er det naturligt, at også Miljøankenævnets sammensætning og placering i ankesystemet revideres.

Efter lov om beskyttelse af havmiljøet, lov om begrænsning af svovlindholdet i brændsel, lov om genanvendelse og begrænsning af affald og lov om kemiske stoffer og produkter er Miljøstyrelsen 1. instans, og styrelsens afgørelser kan ankes til Miljøankenævnet.

Socialdemokratiet vil overveje, om der er mulighed for at lade Miljøstyrelsens afgørelser være endelige for så vidt angår disse love.

Det bør ligeledes indgå i overvejelserne, om Planstyrelsens sekretariatsfunktion i relation til Miljøankenævnet efter lov om by- og landzoner og lov om sommerhuse og camping m.v. skal fortsætte, eller om Planstyrelsen skal placeres på linie med Miljøstyrelsen som et 2. instansorgan, hvis afgørelser kun kan ankes til Miljøankenævnet, såfremt de findes principielle.

I henhold til lov om råstoffer er Fredningsstyrelsen – nu Skov- og Naturstyrelsen – 2. instans. Ligeledes er Miljøstyrelsen 2. instans i henhold til lov om vandforsyning og lov om bortskaffelse af olie- og kemikalieaffald. Her bør princippet fastholdes, således at henholdsvis Skov- og Naturstyrelsens og Miljøstyrelsens afgørelser kun kan ankes til Miljøankenævnet, såfremt disse findes principielle.

Miljøafgørelser er i første instans som hovedregel henlagt til en demokratisk valgt kommunalbestyrelse eller et amtsråd i erkendelse af, at der i langt de fleste tilfælde skal foretages en politisk afvejning. Med den sammensætning, Miljøankenævnet har i dag, er det ikke velegnet til at træffe politiske beslutninger, og det rejser principielle problemer, at ansvarlige politiske organer kan få deres politiske afgørelser tilsidesat af et teknisk, juridisk sammensat organ.

Miljøankenævnet kan ikke siges at være et uvildigt organ. Det repræsenterer i høj grad erhvervsinteresser, og den viden, nævnsmedlemmerne sid-

der inde med, repræsenterer ikke en objektiv sagkyndig indsigt.

Miljøreguleringens hovedformål er at styre udviklingen i retning af nogle overordnede samfundsmæssige målsætninger. De spørgsmål, der ikke kan afgøres tilfredsstillende ved en faglig, teknisk behandling i Miljøministeriets styrelser, er politiske spørgsmål, og de bør derfor også afgøres af et politisk sammensat organ.

Der er i dag urimelige begrænsninger i, hvem der er klageberettigede. Kommunalbestyrelsesmedlemmer er blevet forhindret i at klage over en kommunalbestyrelsesbeslutning, selv om det i flere tilfælde har vist sig, at mindretallet havde ret. Og borgergrupper er blevet accepteret som klageberettigede af Miljøstyrelsen, hvorefter de bliver afvist af Miljøankenævnet. Der er behov for en betydelig liberalisering i klageadgangen.

Med de forbedringer, der i foråret 1986 blev indført i miljøbeskyttelseslovens formålsbestemmelse, er der ikke tvivl om, at det er Folketingets ønske, at hensynet til miljøet skal opprioriteres. Derfor er der også grund til at tilpasse klagereglerne.

Bemærkninger til de enkelte punkter

Ad 1

Forestillingen om, at der skal være mulighed for at få en sag prøvet ved en anden instans, er dybt rodfæstet i dansk retstradition. Og samtidig giver anden instans behandling en afgørende mulighed for fra mere centralt hold at påvirke indholdet af afgørelserne på området. Udgangspunktet er derfor et to instans system med mulighed for at klage én gang.

Miljøstyrelsen sidder inde med den fornødne tekniske faglige viden, og styrelsen fungerer under miljøministerens ansvar. Derfor er det naturligt, at Miljøstyrelsen bliver klageinstans for langt de fleste miljøsager. Det må også tillægges betydning, at Miljøstyrelsen har en tæt føling med den sagsbehandling, der foregår i første instans.

Forslagets hovedregel er, at afgørelserne kun skal kunne indbringes for én klageinstans.

Det kan imidlertid ikke udelukkes, at enkelte afgørelser er af en så principiel karakter, at det bør være muligt at fravige hovedprincippet om kun to behandlinger, således at Miljøankenævnet kan komme ind i billedet. Efter forslaget skal Miljøankenævnet selv afgøre, hvorvidt sagen er af en så principiel betydning, at nævnet bør tage sagen op.

Ad 2

Afgørelserne i 1. instans (typisk kommuner/ amtskommuner) er som oftest truffet af politiske organer, fordi de er bedst egnede til at foretage afvejninger af modsatrettede interesser. Den absolut sidste instans bør derfor også være et politisk sammensat organ, fordi det vil være bedst egnet til at foretage det nødvendige helhedsskøn, og afgørelserne vil hermed få en betydelig autoritet. Afgørende herfor er tillige, at afgørelserne følger det politiske flertal i Folketinget og befolkningen.

Ad 3

De eksisterende regler i miljøbeskyttelsesloven m.fl. skaber en betydelig usikkerhed om klageadgangens rækkevidde. Der er ingen særlige grunde til at begrænse gruppen af klageberettigede i miljøsager, og de eksisterende regler har utvivlsomt været til skade for miljøhensynet.