



NATUR- OG
MILJØKLAGENÆVNET

Rentemestervej 8
2400 København NV
Telefon: 72 54 10 00
nmkn@nmkn.dk
www.nmkn.dk

6. december 2012 • J.nr.: NMK-400-00063, NMK-400-00067 og NMK-400-00069 • Ref.: nahau

DELAGFØRELSE

angående et klagepunkt om mulig inhabilitet i Natur- og Miljøklagenævnet i sagerne om Naturstyrelsens vedtagelse af Vandplan 1.10 Vadehavet, Vandplan 2.2 Isefjord og Roskilde Fjord og Vandplan 2.4 Køge Bugt

Advokat Håkun Djurhuus har i et sammenfattende indlæg af 16. november 2012 i tre klagesager gjort gældende, at Natur- og Miljøklagenævnets formandskab (daværende nævnsformand Anne-Marie Rasmussen og næstformand Mikkel Schaldemose) og sekretariat har gjort sig inhabile i sagerne om vandplanerne på grund af et møde mellem Naturstyrelsen og Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat.

Natur- og Miljøklagenævnet behandler sagerne efter miljømålslovens § 53, stk. 1, nr. 1, om de statslige vandplaners tilvejebringelse¹. Nævnet har behandlet klagepunktet om inhabilitet særskilt efter forvaltningslovens § 6, stk. 2, jf. stk. 1².

På grundlag af de foreliggende oplysninger om mødet den 27. august 2012 finder Natur- og Miljøklagenævnet, at mødet med Naturstyrelsen ikke har medført inhabilitet, hverken for nævnets formandskab, sekretariatet eller nævnet.

Natur- og Miljøklagenævnets delafgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet³.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 5, stk. 1, i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 932 af 24. september 2009 om lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven) med senere ændringer

² Lovbekendtgørelse nr. 988 af 9. oktober 2012

³ Lov nr. 483 af 11. maj 2010 om Natur- og Miljøklagenævnet

Klagernes hovedsynspunkter om inhabilitet

Advokat Håkun Djurhuus har i et sammenfattende indlæg af 16. november 2012, som indgår i tre klagesager, gjort gældende, at Natur- og Miljøklagenævnets formandskab og sekretariat har gjort sig inhabile i sagerne om vandplanerne på grund af et møde mellem Naturstyrelsen og Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat.

Det er overordnet klagernes opfattelse, at mødet med Naturstyrelsen er et fundamentalt brud på de processuelle grundsætninger om kontradiktion og ligestilling af sagens parter. Det er bl.a. anført, at forløbet, herunder vægringen ved at fremlægge eller udarbejde notater om eller referat af mødet, dokumenterer, at sagen har været diskuteret indgående for så vidt angår begge parter hovedanbringender, og at Naturstyrelsen – uimodsagt – har haft adgang til at gøre rede for sine generelle retlige argumenter uden kontradiktionsadgang for den anden part. Det kan endda befrygtes, at nævnets formandskab og sekretariat har tilkendegivet sine vurderinger af sagens retlige hovedspørgsmål. Mødet har skabt mistanke om, at nævnet (formanden og sekretariatet) ikke er upartisk, men vil tilgodese Naturstyrelsens interesser på bekostning af landbrugets modstående interesser.

Advokaten har henvist til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. En konsekvens af inhabiliteten er, at nævnets formandskab og sekretariatet ikke må træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af sagen, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 3.

En konsekvens må også være, at formandskabet og sekretariatet ikke deltager i behandlingen af spørgsmålet om inhabilitet, jf. forvaltningslovens § 6, stk. 3.

Advokaten har gjort gældende, at inhabiliteten omfatter nævnet som helhed, hvis nævnets medlemmer har modtaget mundtlige eller skriftlige indstillinger fra formandskabet eller sekretariatet om sagerne.

Der er redegjort nærmere for klagernes opfattelse af forløbet og synspunkter om inhabilitet i det sammenfattende indlæg af 16. november 2012, s. 2-9.

Oplysninger og korrespondance om mødet mellem Naturstyrelsen og Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat

Mødet mellem Naturstyrelsen og Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat blev afholdt den 27. august 2012. Fra Naturstyrelsen deltog vicedirektør Helle Pilsgaard, kontorchef Oluf Engberg, kontorchef Sara Røpke og fuldmægtig Mette Brandt. Fra Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat deltog daværende formand Anne-Marie Rasmussen, næstformand Mikkel Schaldemose, ankechef Lise Marie Buhl og specialkonsulent Susanne Spangsberg.

Mødet blev holdt på Naturstyrelsens foranledning. Styrelsen har i mødeindkaldelsen anført, at der "Efter aftale med Anne-Marie indkaldes til et møde, hvor vi kan drøfte betydningen af vandplanernes retlige status og forskellige forhold ifm med den supplerende høring."

Oversigt over korrespondance mellem Advokat Håkun Djurhuus og daværende formand Anne-Marie Rasmussen om mødet

Advokat Håkun Djurhuus har i brev af 31. august 2012 bedt Natur- og Miljøklagenævnet oplyse, hvorvidt der har fundet selvstændige drøftelser sted mellem nævnet, herunder nævnets sekretariat, og Naturstyrelsen om sagen.

Daværende formand Anne-Marie Rasmussen har i brev af 6. september 2012 svaret, at sekretariatet har haft drøftelser med Naturstyrelsen om oplysning af klagesagerne om vandplanen, bl.a. i forbindelse med fremsendelsen af de mange klager, herunder om hvilket materiale, der skulle vedhæftes de enkelte klager. Det er også oplyst, at styrelsen senest ved et møde herom har oplyst, at styrelsen i lyset af retssagerne ønsker at komme med en supplerende udtalelse om klagerne.

Advokaten har i brev af 10. september 2012 bl.a. anført, at det ikke er betryggende, at nævnet har holdt et møde med Naturstyrelsen uden klagers deltagelse. Advokaten har bedt om at få oplyst, hvem der deltog i mødet, og om at få tilsendt kopi af korrespondance, referater og andre dokumenter om mødet, herunder notater, som nævnet har været forpligtet til at udarbejde (offentlighedslovens § 6 eller god forvaltningskik).

Anne-Marie Rasmussen har i brev af 19. september 2012 bl.a. svaret, at Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat ikke har drøftet indholdet af klagerne eller nævnets kommende afgørelser om vedtagelse af vandplanen med Naturstyrelsen. Der er ikke skrevet et notat om mødet, fordi nævnet ikke modtog nye oplysninger om de faktiske omstændigheder ved afgørelsen om at vedtage vandplanen, der er af betydning for sagens afgørelse, jf. offentlighedslovens § 6. Styrelsen oplyste om forhold, som fremgår af det oversendelsesbrev, som nævnet modtog sammen med klagerne, og som advokaten har fået kopi af. Der blev ikke udvekslet dokumenter før eller efter mødet. Den nye oplysning, som nævnet modtog på mødet, handlede om, at styrelsen ønskede at komme med en supplerende udtalelse. Det er oplyst i svaret, hvem der deltog i mødet.

Advokaten har herefter den 20. september 2012 på ny skrevet om mødet. Advokaten finder svaret ufyldstgørende og ikke tilfredsstillende. Advokaten har bedt om en udførlig redegørelse, herunder om baggrunden for, at sekretariatet i en særdeles vigtig sag holder møde med den ene part uden indkaldelse af den anden part. Advokaten antager, at indholdet i sagen har været drøftet. Hvis der alene var tale om et procesmøde om fremskaffelse af yderligere dokumenter eller lignende, ville Naturstyrelsen blot have deltaget på sagsbehandlerniveau.

Anne-Marie Rasmussen har herefter kontaktet advokaten telefonisk.

Advokaten har i brev af 8. oktober 2012 gengivet sin opfattelse af indholdet i telefonsamtalen. Anmodningen om en skriftlig redegørelse fastholdes.

Anne-Marie Rasmussen har den 12. oktober 2012 bl.a. skrevet til advokaten, at mødet med Naturstyrelsen blev afholdt på styrelsens foranledning, og at der derfor ikke blev udarbejdet papirer i Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat forud for mødet. Som tidligere oplyst, blev der ikke udvekslet dokumenter før eller efter mødet. Naturstyrelsen gentog på mødet, hvad der allerede fremgik af styrelsens oversendelsesbrev. Styrelsen oplyste, at den ønskede at komme med en supplerende udtalelse.

Advokaten har i brev af 12. oktober 2012 bekræftet modtagelsen af ovenstående svar og oplyst, at Naturstyrelsen nu har besvaret hans anmodning om aktindsigt. Styrelsen har i den forbindelse oplyst, at styrelsen til brug for forberedelsen af mødet havde udarbejdet en oversigt over de retlige spørgsmål, som styrelsen ønskede at behandle nærmere i en supplerende udtalelse. Styrelsen har undtaget dette dokument fra aktindsigt. Efter advokatens opfattelse står det ikke klart, hvorfor styrelsen nævner oversigten, hvis den ikke har været drøftet med Natur- og Miljøklagenævnet. Naturstyrelsen

har givet aktindsigt i mailkorrespondance af 12. juli 2012 og kopi af en mødeindkaldelse. Advokaten har redegjort nærmere for sin fortolkning af dette materiale.

Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Ved behandlingen af klagepunktet om inhabilitet har deltaget 9 af Natur- og Miljøklagenævnets 10 medlemmer: Poul Søgaard, Ole Pilgaard Andersen, Martin Glerup, Leif Hermann, Per Larsen, Marion Pedersen, Peter Thyssen, Jens Vibjerg og Henrik Waaben.

1. Retsgrundlaget

Forvaltningslovens § 3 omfatter kun personers inhabilitet. Loven regulerer ikke spørgsmålet om, hvorvidt en myndighed som sådan kan anses for inhabil, men der antages at gælde en ulovbestemt retsgrundsætning om inhabilitet, som omfatter myndigheders inhabilitet. En myndighed kan selv være part i en sag, f.eks. som bygherre, eller i øvrigt have en uvedkommende interesse i forhold til sagens behandling og afgørelse.

I visse tilfælde vil myndighedsinhabilitet kunne opstå som følge af personlig inhabilitet hos myndighedens leder. Det skyldes en antagelse om, at der er et afhængighedsforhold mellem myndighedens leder og de underordnede medarbejdere, som er egnet til at skabe tvivl om medarbejdernes upartiskhed.

Hvis konklusionen er, at der er myndighedsinhabilitet, skal myndigheden så vidt muligt substitueres med en anden myndighed. Den øverste myndighed i et administrativt hierarki vil kun kunne substitueres med en anden sideordnet myndighed. En sådan substitution kan være betænkelig eller ligefrem umulig, først og fremmest på grund af den anden myndigheds manglende sagkundskab.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, som drejer sig om personlig inhabilitet, har denne ordlyd:

- ”§ 3.** Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis
- 1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
 - 2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebørn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
 - 3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
 - 4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller
 - 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.”

Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn (lovens § 3, stk. 2).

Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag (lovens § 3, stk. 3).

Lovens § 4 indeholder undtagelser fra § 3.

I lovens § 6 er fastsat følgende:

”§ 6. Den, der er bekendt med, at der for den pågældendes vedkommende foreligger forhold, som er nævnt i § 3, stk. 1, skal snarest underrette sin foresatte inden for myndigheden herom, medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning. For så vidt angår medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed gives underretningen til myndigheden.

Stk. 2. Spørgsmålet om, hvorvidt en person er inhabil, afgøres af den i stk. 1 nævnte myndighed.

Stk. 3. Vedkommende må ikke selv deltage i behandlingen og afgørelsen af spørgsmålet om inhabilitet, jfr. dog § 4, stk. 1 og 2. Dette gælder dog ikke på områder, hvor andet er fastsat i henhold til lov.”

2. Nævnets uafhængighed

Natur- og Miljøklagenævnet indgår ifølge lovgivningen organisatorisk som en del af Miljøministeriet, hvorunder også Naturstyrelsen hører. Heraf følger en bevillingsmæssig afhængighed og et vist personalemæssigt fællesskab. Nævnets formand er udpeget af miljøministeren.

Det er endvidere ved lov fastsat, at Natur- og Miljøklagenævnet på en række områder skal behandle klager over afgørelser, som er truffet af miljøministeren eller en styrelse efter delegation fra ministeren.

Lovgivningen bygger på en forudsætning om, at Natur- og Miljøklagenævnet uanset det organisatoriske fællesskab handler uafhængigt af ministeren ved afgørelsen af de enkelte sager. Forudsætningen fremgår af udtrykkeligt af § 1, stk. 2, i lov om Natur- og Miljøklagenævnet, hvorefter ”nævnet er uafhængigt af instruktioner om den enkelte sags behandling og afgørelse.”

Nævnets uafhængighed af ministeriet er tillige sikret gennem reglerne om nævnets sammensætning med 7 medlemmer udpeget af Folketinget og 2 medlemmer udpeget af Højesteret.

3. Mødet med Naturstyrelsen og klagernes kontradiktionsadgang

Natur- og Miljøklagenævnet lægger efter Anne-Marie Rasmussens oplysninger i brevvekslingen med advokat Håkun Djurhuus til grund, at nævnets formandskab og sekretariat hverken på mødet den 27. august 2012 eller i øvrigt har drøftet indholdet af klagerne eller nævnets kommende afgørelse om vedtagelsen af vandplanerne med Naturstyrelsen. Efter det foreliggende lægger nævnet tillige til grund, at der ikke på mødet fremkom oplysninger, der var omfattet af notatpligten i offentlighedslovens § 6. Endelig lægger nævnet til grund, at Naturstyrelsens supplerende synspunkter angående klagerne har fundet udtryk i styrelsens skriftlige indlæg af 4. oktober 2012. Dette indlæg blev tilsendt advokat Håkun Djurhuus, som derefter den 16. november 2012 afgav et sammenfattende skriftligt indlæg.

På det anførte grundlag finder nævnet herefter, at klagernes adgang til kontradiktion ikke er blevet afskåret. Efter de foreliggende oplysninger om mødet den 27. august 2012 finder nævnet, at der ikke er grundlag for at anse nævnets formandskab og sekretariat for inhabile i forhold til klagesagerne. Der er dermed heller ikke grundlag for at anse nævnet for inhabilt i sagerne.

Natur- og Miljøklagenævnet har herefter behandlet de andre klagepunkter. Nævnet henviser til samtidig særskilt afgørelse herom i de tre klagesager.

På nævnets vegne



Nanna Hauch
Fuldmægtig

Denne afgørelse er sendt til:

- Naturstyrelsen, nst@nst.dk, j.nr.: NST-4208-00017
- Bech-Bruun v/ advokat Håkun Djurhuus, info@bechbruun.com, djur@bechbruun.com, JAB@bechbruun.com og GSC@bechbruun.com, sagsnr. 052030-0002