

Betænkning afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 22. november 2006

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om beskyttelse af havmiljøet og forskellige andre love

(Ophævelse af adgang til at overføre myndighedskompetence til kommunale fællesskaber og ændring af delegationsbestemmelser m.v. i en række love på natur- og miljøområdet)

[af miljøministeren (Connie Hedegaard)]

1. Ændringsforslag

Miljøministeren har stillet 1 ændringsforslag til lovforslaget.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 5. oktober 2006 og var til 1. behandling den 12. oktober 2006. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Miljø- og Planlægningsudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 4 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og miljøministeren sendte den 30. juni 2006 dette udkast til udvalget, jf. (folketingsåret 2005-06) alm. del – bilag 477. Den 4. og den 11. oktober 2006 sendte miljøministeren de indkomne høringssvar samt et notat herom til udvalget.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget 1 skriftlig henvendelse fra Michael Andersen, Viby. Miljøministeren har over for udvalget kommenteret den skriftlige henvendelse.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 11 spørgsmål til miljøministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret. Fire af udvalgets spørgsmål til miljøministeren og dennes svar herpå er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Udvalget indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det stillede ændringsforslag.

Socialdemokratiets medlemmer af udvalget bemærker, at partiet som nævnt ved 1. behandling vil følge området tæt med hensyn til en sikker drift og med hensyn til at fastholde det mest kvalificerede personale på de forskellige områder.

Socialdemokraterne finder, at dette kan sikres bedst muligt ved at indarbejde det forslag, som er indeholdt i KTO's høringsvar, om ophævelse af adgangen til myndighedskompetence til kommunale fællesskaber på miljøområdet. Det drejer sig om de ansattes vilkår ved gennemførelsen af lovforslaget, idet Socialdemokraterne er enige med KTO i, at det bør indarbejdes i lovforslaget, at de ansatte i de kommunale fællesskaber som minimum er omfattet af samme principper, som i øvrigt er fastlagt om de ansattes vilkår i forbindelse med kommunalreformens gennemførelse, herunder princippet om, at den ansatte følger med opgaven.

Ved at indarbejde dette i lovforslaget får man sikret det tværkommunale personale ro i forbindelse med overgangen, samtidig med at kommunerne på disse områder kan sikre deres drift.

Det Radikale Venstres og Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget lægger afgørende vægt på, at der også efter lovens ikrafttræden bliver mulighed for at etablere miljøsamarbejder, som det fremgår af ministerens svar på spørgsmål 7, 10 og 11.

Siumut, Tjóðveldisflokkurinn og Fólkaflokkurinn var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

4. Ændringsforslag med bemærkninger

Æ n d r i n g s f o r s l a g

Af *miljøministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

Til § 21

1) Før nr. 1 indsættes som nyt nummer:

»01. §§ 1-4 ophæves.«

[Ophævelse af §§ 1-4 i Lov om Domaneieendommens Afhændelse]

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Lov om Domaneieendommens Afhændelse fastsætter bestemmelser for salg af visse nærmere beskrevne arealer, der ejes af staten, herunder overgang af fæstegods til selveje. Den gældende lov omfatter 5 paragraffer, hvoraf de 4 første er uden betydning, da de omhandlede afhændelser for længst er gennemført. Med ændringsforslaget ophæves §§ 1-4 derfor.

Erling Bonnesen (V) Birgitte Josefsen (V) nfm. Lars Christian Lilleholt (V)
Inger Beinov Støjberg (V) Eyvind Vesselbo (V) Jørn Dohrmann (DF)
Walter Christophersen (DF) Christian Wedell-Neergaard (KF) fmd. Helle Sjelle (KF)
Ole Vagn Christensen (S) Torben Hansen (S) Mette Gjerskov (S) Martin Lidegaard (RV)
Johs. Poulsen (RV) Steen Gade (SF) Per Clausen (EL) Kuupik Kleist (IA)

Siumut, Tjóðveldisflokkurinn og Fólkaflokkurinn havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	52	Enhedslisten (EL)	6
Socialdemokratiet (S)	47	Siumut (SIU)	1
Dansk Folkeparti (DF)	24	Tjóðveldisflokkurinn (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	18	Fólkaflokkurinn (FF)	1
Det Radikale Venstre (RV)	17	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	11		

Oversigt over bilag vedrørende L 40

Bilagsnr.	Titel
1	Høringsnotat og høringssvar, fra miljøministeren
2	Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
3	Henvendelse af 2/11-06 fra Michael Andersen, Viby
4	1. udkast til betænkning
5	Ændringsforslag fra miljøministeren
6	2. udkast til betænkning
7	Revideret tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 40

Spm.nr.	Titel
1	Spm., om der vil blive problemer med at sikre de mest optimale og fagligt forsvarlige driftsløsninger for kommunerne, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm., om denne lov vil give en større usikkerhed om, hvad der er drifts- og myndighedsopgaver, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm., om man kan risikere et ringere tilsyn af grundvandet i dele af landet, når kommunerne ikke længere kan udlægge myndighedsopgaver til andre, mere specialiserede enheder, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
4	Spm., om ministeren vil redegøre for, ud fra hvilke kriterier de 7 statslige miljøcentre vil få tildelt arbejdsopgaver, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm. om, hvordan ministeren i den kommende lovgivning vil sikre, at der ikke vil ske en konkurrenceforvridning, hvor visse firmaer har adgang til følsomme oplysninger fra andre, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm. om ministerens kommentar til henvendelsen af 2/11-06 fra Michael Andersen, Viby, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
7	Spm. om en nærmere redegørelse for den foreslåede afgrænsning af myndigheds- og driftsopgaver belyst ved en række konkrete eksempler, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
8	Spm. om ministerens kommentar til artikel fra Fyens Stiftstidende vedrørende Miljøcenter Fyn, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
9	Spm., om ministeren vil sikre ansatte i de fælleskommunale selskaber samme jobgaranti i deres ansættelsesforhold, som amtsansatte fik i forbindelse med vedtagelsen af kommunalreformen, til miljøministeren, og ministerens svar herpå

- 10 Spm., om ministeren i forlængelse af svaret på spørgsmål 7 vil redegøre for, hvornår det sagsforberedende arbejde kan tænkes at blive omfattet af bestemmelsen om myndighedsudøvelse, til miljøministeren, og ministerens svar herpå
- 11 Spm., om ministeren er enig i, at et miljøcenter kan lave grundlaget for – samt forslag til – påbud eller anden beslutning til en kommunes afgørelse, hvis den endelige beslutning træffes efter kommunens vedtagne retningslinjer, til miljøministeren, og ministerens svar herpå

Nogle af udvalgets spørgsmål til miljøministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål 7, 10 og 11 og miljøministerens svar herpå er optrykt efter ønske fra RV og SF.

Spørgsmål 9 og miljøministerens svar herpå er optrykt efter ønske fra S.

Spørgsmål 7:

Ministeren bedes redegøre nærmere for den foreslåede afgrænsning af myndigheds- og driftsopgaver belyst ved en række konkrete eksempler og samtidig oplyse, hvilke konsekvenser denne afgrænsning vurderes at ville få for Miljøcenter Fyn-Trekantområdet?

Svar:

Indledningsvis vil jeg nævne, at det ikke er muligt at foretage en generel afgrænsning, der præcist angiver, hvilke konkrete opgaver der er henholdsvis myndighedsudøvelse og driftsopgaver. En vurdering af, hvorvidt der er tale om myndighedsudøvelse eller en driftsopgave, vil altid bero på et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde.

Myndighedsudøvelse kan dog helt generelt beskrives som den virksomhed, som består i at regulere borgernes retsforhold, typisk i form af meddelelse af forbud, påbud, tilladelser og henstillinger. Sagsforberedende eller sagsopfølgende skridt, der har karakter af faktisk virksomhed, som åbenbart ikke har indflydelse på indholdet af myndighedens afgørelse, kan ikke betragtes som en del af myndighedsudøvelsen.

Som eksempler på sondringer mellem myndighedsopgaver, som skal løses af kommunen, og driftsopgaver, som også fremover kan løses af kommunale fællesskaber, kan nævnes følgende:

Vedrørende tilsyn:

I tilsynssager skal kommunen selv fastlægge, hvem der skal føres tilsyn hos, og hvad der skal føres tilsyn med, f.eks. et landbrug (er det hele landbruget, er det kun antal dyreenheder, er det møddingpladsen eller opbevaringen af kemikalier osv.?). Herudover er det kommunen, der skal tage stilling til resultatet af tilsynet, herunder om det skal munde ud i en afgørelse samt indholdet af denne, og det er kommunen, der skal foretage de nødvendige vurderinger i sagen.

Et kommunalt fællesskab vil også efter lovforslagets ikrafttræden kunne udføre dele af tilsynsarbejdet, herunder den rent objektive konstatering af fysiske forhold og konstatering af, hvilke kemiske eller andre egenskaber en prøve eller lignende har.

Vedrørende miljøgodkendelser/tilladelser:

Kommunen skal selv varetage alle de elementer, der har afgørelseslignende karakter i forbindelse med meddelelse af miljøgodkendelse/tilladelse. Dette omfatter eksempelvis stillingtagen til, hvilken type sag der er tale om, fastlæggelse af, hvilke oplysninger der skal indhentes, samt hvilke miljømæssige påvirkninger der er relevante at undersøge.

Det kommunale fællesskab vil på grundlag af kommunens beslutninger herom også efter lovforslagets ikrafttræden kunne varetage opgaven med indhentelse af oplysninger samt udarbejde en beskrivelse af virksomheden (miljøteknisk beskrivelse med gennemgang/beregning af relevante på-

virksomheder), der som led i sagsoplysningen skal danne grundlag for beslutningen om, hvorvidt der kan meddeles miljøgodkendelse og på hvilke vilkår.

Kommunen skal træffe afgørelse i sagen på baggrund af de indhentede oplysninger. En eventuel forhåndstilkendegivelse til en virksomhed i forbindelse med en virksomheds tilpasning af et projekt skal ligeledes meddeles af kommunen.

Vedrørende partshøring og annoncering kan det bemærkes, at kommunen skal fastsætte, hvem der skal høres og – hvis dette er relevant – indholdet af høringstemaet, og hvor og hvordan der skal annonceres. Et kommunalt fællesskab vil på den baggrund kunne forestå selve partshøringen og annonceringen.

Indberetning af afgørelser til det kommunale edb-system er en driftsopgave, som kan varetages af et kommunalt fællesskab.

Vedrørende planer/regulativer:

I det omfang planer og regulativer er afgørelser, indebærer fastsættelsen heraf myndighedsudøvelse, som kommunen ikke efter lovforslagets ikrafttræden vil kunne overlade til kommunale fællesskaber.

Et kommunalt fællesskab vil imidlertid på grundlag af fastsatte rammer herfor godt kunne foretage indsamling af oplysninger, kortlægning og beregninger til brug for udarbejdelsen af sådanne planer og regulativer. Rammerne for denne virksomhed kan være fastsat centralt i lovgivningen og/eller lokalt af kommunen.

Kommunen skal træffe afgørelse om planen/regulativet på grundlag af de indhentede oplysninger.

Det kommunale fællesskab vil kunne varetage offentlighedsfasen, høringer og koordineringer, såfremt kommunen har fastlagt, hvorledes dette skal ske.

I det omfang et udkast til plan skal forelægges offentligt eller udsendes i høring, forinden der træffes endelig afgørelse om planen, vil indholdet af et sådant udkast skulle fastlægges af kommunen under inddragelse af alle de nødvendige oplysninger.

Vedrørende miljøcenter Fyn-Trekantområdet:

Lovforslaget ophæver alene muligheden for overførsel af myndighedsopgaver til kommunale fællesskaber. Det er op til kommunerne at vurdere, hvorvidt de kommunale fællesskaber skal fortætte og i givet fald med hvilke opgaver inden for rammerne af lovgivningen. Miljøministeriet kan således ikke vurdere, hvilke konsekvenser sondringen mellem myndigheds- og driftsopgaver i forbindelse med lovforslagets ikrafttræden vil få for miljøcenter Fyn-Trekantområdet.

Spørgsmål 9:

Vil ministeren bidrage til at sikre ansatte i de fælleskommunale selskaber samme jobgaranti i deres ansættelsesforhold, som amtsansatte fik i forbindelse med vedtagelsen af kommunalreformen?

Svar:

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, foreskriver dette ikke nedlæggelse af kommunale fællesskaber på miljøområdet. Fællesskaberne vil kunne fortsætte også efter lovforslagets ikrafttræden og overgangsperiodens udløb. Det følger af lovforslaget, at fællesskaberne efter udløbet af denne periode ikke længere vil kunne udføre myndighedsopgaver, men alene andre opgaver. Dette kan være egentlige driftsopgaver, men også opgaver, der har tilknytning til kommunernes sagsbehandling, men som ikke har karakter af myndighedsudøvelse, vil kunne udføres i kommunale fællesskaber.

Lovforslaget kan heller ikke forventes at ændre ved det samlede behov for personaleressourcer til varetagelsen af kommunernes opgaver på miljøområdet, da der ikke ændres ved opgavernes indhold eller mængde.

Jeg mener derfor ikke, at der er behov for med lovforslaget at fastsætte særlige regler om de ansattes rettigheder i forbindelse med en eventuel ophævelse af det kommunale fællesskab.

Dette svarer til fremgangsmåden i forbindelse med kommunalreformlovgivningen, hvor der kun blev fastsat særlige regler vedrørende ansatte i kommunale fællesskaber mellem kommuner, der indgår i en kommunesammenlægning, og hvor ophævelsen af det kommunale fællesskab således er en nødvendig følge af lovgivningen, jf. § 39 i lov om revision af den kommunale inddeling.

Spørgsmål 10:

I forlængelse af svaret på spørgsmål 7 bedes ministeren redegøre for, hvornår det sagsforberedende arbejde kan tænkes at blive omfattet af bestemmelsen om myndighedsudøvelse, gerne med eksempler.

Svar:

Idet jeg henviser til min besvarelse af spørgsmål 7, vil jeg endnu en gang understrege, at det ikke er muligt generelt at beskrive, hvilke opgaver, herunder hvilke dele af sagsforberedelsen, der er myndighedsudøvelse. Det beror på en helt konkret vurdering af hver enkelt sagstype og opgavens karakter.

Myndighedsudøvelse kan dog helt generelt beskrives som den virksomhed, som består i at regulere borgernes retsforhold, typisk i form af meddelelse af forbud, påbud, tilladelser og henstillinger. Sagsforberedende eller sagsopfølgende skridt, der har karakter af faktisk virksomhed, som åbenbart ikke har indflydelse på indholdet af myndighedens afgørelse, kan ikke betragtes som en del af myndighedsudøvelsen.

Kommunen skal altid varetage de dele af sagsforberedelsen, der er myndighedsudøvelse.

Som eksempel kan nævnes miljøgodkendelser/tilladelser, hvor kommunen selv skal varetage alle de elementer af sagsforberedelsen, der har afgørelseslignende karakter. Dette omfatter eksempelvis stillingtagen til, hvilken type sag der er tale om, fastlæggelse af, hvilke oplysninger der skal indhentes, samt hvilke miljømæssige påvirkninger der er relevante at undersøge.

Det vil være muligt at lade andre dele af det sagsforberedende arbejde varetage af andre. Dette gælder for eksempel opgaven med indhentelse af oplysninger til brug for sagsforberedelsen samt eventuelt udarbejdelse af en beskrivelse af virksomheden (miljøteknisk beskrivelse med gennemgang/beregning af relevante påvirkninger), der som led i sagsoplysningen skal danne grundlag for beslutningen om, hvorvidt der kan meddeles miljøgodkendelse og på hvilke vilkår.

Vedrørende partshøring og annoncering skal kommunen for eksempel fastsætte, hvem der skal høres og – hvis dette er relevant – indholdet af høringstemaet, og hvor og hvordan der skal annonceres. Inden for disse rammer vil kommunen kunne lade andre varetage gennemførelsen af selve partshøringen og annonceringen.

Det er kommunen, der skal træffe afgørelse i sagen på baggrund af de indhentede oplysninger.

Det er således karakteren af arbejdet – og ikke hvor fremskredent sagens forløb er – der er afgørende for, hvornår sagsforberedende arbejde er myndighedsudøvelse.

Spørgsmål 11:

Er ministeren enig i, at et miljøcenter kan lave grundlaget for – samt forslag til – påbud eller anden beslutning til en kommunes afgørelse, hvis det sikres, at den endelige beslutning træffes efter kommunens vedtagne retningslinjer samt efter indstilling fra kommunens administration?

Svar:

Som oplyst i svaret på spørgsmål 7 og 10 er det væsentligt at understrege, at det ikke er muligt generelt at beskrive, hvilke opgaver, herunder hvilke dele af sagsforberedelsen, der er myndighedsudøvelse. En vurdering af, hvorvidt der er tale om myndighedsudøvelse eller en driftsopgave, vil altid bero på et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde. Myndighedsudøvelse kan dog helt generelt beskrives som den virksomhed, som består i at regulere borgernes retsforhold, typisk i form af meddelelse af forbud, påbud, tilladelser og henstillinger. Sagsforberedende eller sagsopfølgende skridt, der har karakter af faktisk virksomhed, som åbenbart ikke har indflydelse på indholdet af myndighedens afgørelse, kan ikke betragtes som en del af myndighedsudøvelsen.

Det er, som det fremgår af de nævnte besvarelser, altid kommunen, der skal træffe afgørelser og beslutninger af afgørelseslignende karakter, herunder også som led i sagsforberedelsen.

Det antages i den juridiske teori, at i hvert fald i det omfang udarbejdelsen af grundlaget for – og eventuelt udkast til – en kommunal afgørelse åbenbart ikke har indflydelse på indholdet af afgørelsen, kan denne virksomhed ikke betragtes som en del af myndighedsudøvelsen. Denne virksomhed vil således også efter lovforslagets ikrafttræden kunne overlades til et kommunalt fællesskab.

Det er Miljøministeriets umiddelbare vurdering, at kommunerne endvidere vil kunne indhente teknisk bistand, der eksempelvis også vil kunne omfatte udarbejdelse af forslag til godkendelser eller tilladelser, herunder formulering af vilkår eller udarbejdelse af tilsynsbrev med forslag til håndhævelsesreaktioner. Dette forudsætter dog, at det er kommunen, som på grundlag af den tekniske bistand udfører sædvanlig sagsbehandling – herunder afvejning af modsatrettede hensyn, proportionalitet m.v. – og på dette grundlag træffer den endelige afgørelse i sagen. Det forudsætter således, at kommunen tager stilling til alle elementer i sagen.

Der foreligger Miljøministeriet bekendt ingen retspraksis på området.