

Landboforeningen Gefion
Fulbyvej 15
4180 Sorø

Erhverv
J.nr. MST1240-00260
Ref. Tisov/Suish
Den 12. juli 2010

Landboforeningen Gefions henvendelse til Ombudsmanden vedr. kommunernes administration af reglerne om brugerbetaling for godkendelse og tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven og husdyrgodkendelsesloven.

Folketingets Ombudsmand beder Miljøstyrelsen ved brev den 22. februar 2010 om at vurdere en henvendelse fra jer til Ombudsmanden vedrørende kommunernes administration af reglerne om brugerbetaling for godkendelser og tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven (lov nr. 1757 af 22. december 2006, som senest ændret ved lov nr. 1519 af 27. december 2009) og husdyrgodkendelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 1486 af 4. december 2009).

I det følgende vil Miljøstyrelsen fremkomme med de bemærkninger, som jeres henvendelse giver anledning til.

Baggrund

I har rettet henvendelse til Ombudsmanden den 1. februar 2010 med anmodning om, at Ombudsmanden vurderer kommunernes opkrævning af brugerbetaling ved brug af eksterne konsulenter i forbindelse med godkendelsesarbejdet efter husdyrgodkendelsesloven.

Kommunernes ret til at få opgaver udført af eksterne konsulenter anfægtes ikke, men derimod at det er husdyrbruget, som skal betale den merudgift, som opstår, når kommunerne anvender ekstern konsulentbistand.

I mener også, at det almindeligvis ikke kræver nogen specielle forudsætninger at behandle en ansøgning om miljøgodkendelse ud over dem, det må forventes, at en kommunal medarbejder kan imødekomme. Det vurderes derfor, at der ikke er nogen faglig begrundelse for at benytte ekstern konsulentbistand, men at det alene skyldes ressourcemæssige hensyn. Hertil pointerer I, at ansøgeren ikke ved, om ansøgningen bliver behandlet af en kommunal sagsbehandler eller af en ekstern konsulent.

Endelig anfører I, at det aldrig har været lovens intention, at kommunen kan opkræve i henhold til brugerbetalingsskemaet for brug af eksterne konsulenter ved helt almindelig sagsbehandling og samtidig få dækket den merudgift som kommunerne påfører sig selv ved ikke selv at udføre deres arbejde.

På baggrund af jeres henvendelse har Ombudsmanden rettet henvendelse til Miljøstyrelsen og med disse afsluttende bemærkninger:

...”at det er mest hensigtsmæssigt, at Miljøstyrelsen først tager stilling til de generelle spørgsmål som Gefions henvendelse rejser og/eller om nødvendigt inddrager de kommunale tilsynsmyndigheder. Jeg henviser til at henvendelsen

bl.a. rejser generelle hjemmelsspørgsmål om Miljøstyrelsens (Miljøministeriets) brugerbetalingsbekendtgørelse. Jeg henviser også til, at jeg har forstået at Miljøstyrelsen har udtalt sig vejledende om nogle tilgrænsende problemstillinger i forbindelse med Tønder Kommune og Varde Kommunes administration af reglerne”

Miljøstyrelsens vurdering og begrundelse

På baggrund af henvendelsen vil Miljøstyrelsen koncentrere sig om følgende:

1. Anvendelsen af ekstern konsulentbistand ved godkendelses og tilsynsarbejde efter miljøbeskyttelsesloven og husdyrgodkendelsesloven, herunder afregningen.
2. Krav til specifikation af afregning.

Indledningsvist vil Miljøstyrelsen dog gøre opmærksom på, at Miljøstyrelsen ikke er klageinstans og således alene kan udtale sig vejledende.

Miljøstyrelsen vil også indledningsvist oplyse, at styrelsen ikke har inddraget de kommunale tilsynsmyndigheder, da det er vurderet, at der er tale om en generel udtalelse om anvendelsen af brugerbetalingsbekendtgørelsen.

Ad 1) Anvendelsen af ekstern konsulentbistand ved godkendelses- og tilsynsarbejde efter miljøbeskyttelsesloven og husdyrgodkendelsesloven, herunder afregningen.

Hjemlen til at opkræve brugerbetaling er miljøbeskyttelseslovens § 88 og husdyrgodkendelseslovens § 72, som har følgende enslydende ordlyd:

”Miljøministeren kan fastsætte regler om gebyrer til hel eller delvis dækning af myndighedernes omkostninger ved administration og tilsyn i forbindelse med loven”

Af forarbejderne til bestemmelsen i miljøbeskyttelsesloven (jf. Folketingstidende 1990-91 (2. samling), Tillæg A, side 1575) fremgår bl.a. at miljøministeren herved kan fastsætte regler om brugerbetaling i forbindelse med lovens administration, herunder til dækning af myndighedernes omkostninger til bl.a. tilsyn og ved behandling af sager om tilladelser mv.

Miljøbeskyttelseslovens § 88 blev ændret ved lov nr. 477 af 30. juni 1993, således, at efter ”gebyr til” blev indsat ”hel eller delvis”. I forarbejderne til denne ændring (Folketingstidende 1992-93, Tillæg A, side 7574) er anført følgende:

”Med forslaget åbnes der mulighed for, at gebyret i helt særlige situationer ikke nødvendigvis dækker de fulde omkostninger ved administrationen og tilsyn i forbindelse med miljøbeskyttelsesloven. Miljøministeriet vil fortsat søge at etablere fuld omkostningsdækning på gebyrer efter de kalkulationsprincipper, der er fastsat af Finansministeriet.”

I forarbejderne til husdyrgodkendelsesloven (Folketingstidende 2006/2007, Tillæg A, side 1917) henvises til miljøbeskyttelseslovens § 88 og at det er hensigten, at bestemmelsen skal fortolkes på samme måde.

I henhold til brugerbetalingsbekendtgørelsen (bkg. nr. 463 af 21. maj 2007) kan der opkræves brugerbetaling, hvis virksomheden, anlægget, indretningen eller husdyrbruget mv. er omfattet af bekendtgørelsens § 2 og godkendelses – eller tilsynsmyndigheden:

- Har behandlet en ansøgning om godkendelse eller andre opgaver efter miljøbeskyttelseslovens kap. 5,
- Har behandlet en ansøgning om godkendelse efter kap. 3 og opgaver efter kap. 4 i husdyrgodkendelsesloven, eller
- Har ført tilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kap. 9 eller husdyrgodkendelseslovens kap. 5.

Det er endvidere i brugerbetalingsbekendtgørelsen fastsat regler omkring opkrævningen, herunder takster. For tid anvendt af en kommunal miljømedarbejder opkræves en takst pr. time, pt. kr. 286,26. Såfremt kommunen anvender ekstern konsulentbistand opkræver kommunen 57,79 % af regningsbeløbet excl. moms.

For godkendelsespligtige husdyrbrug m.v. omfattet af husdyrgodkendelsesloven fastsættes brugerbetalingen for godkendelsesarbejdet efter § 11, § 12 eller § 16 dog til 80 % af ovennævnte takster.

Med hensyn til brug af ekstern konsulentbistand henvises til Miljøministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 7, 10, 11 til L40, stillet af Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg i Folketingsåret 2006-07, samt styrelsens svar af 24. november 2006 til KL om sondringen mellem myndighedsopgaver og driftsopgaver (vedhæftet).

Som det fremgår heraf vurderes det, at myndigheden ikke kan overlade myndighedsopgaver til andre, men alene driftsopgaver. Det er ikke 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 en konkret vurdering af hver enkelt sagstype og opgavernes karakter. Som eksempel på en opgave, som det vurderes kan overlades til andre, nævnes teknisk bistand, der også vil kunne omfatte udarbejdelse af forslag til godkendelser eller tilladelser.

I jeres henvendelse til Ombudsmanden oplyser I, at I har været i telefonisk kontakt med Miljøstyrelsen, som i den forbindelse har oplyst, at brug af konsulenter er tiltænkt de situationer, hvor en sag er særlig vanskelig, og hvor der krævedes særlige kompetencer. Miljøstyrelsen kan ikke tilslutte sig denne udlægning, og det har ej heller været muligt at finde den person, som I angiveligt skulle have talt med.

Miljøstyrelsen er af den opfattelse, at det er kommunen selv, der afgør, om de vil anvende konsulenter eller ej, og hvilke sager, der i givet fald skal behandles af en konsulent. Der er ikke fastsat særlige retningslinjer for myndighedernes

anvendelse af ekstern konsulentbistand. Som udgangspunkt skal kommunen selv vurdere, hvad der vil være en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af arbejdet.

Kommunen skal kunne begrunde nødvendigheden af alle de foretagne sagsbehandlingsskridt og de almindelige forvaltningsretlige principper er overholdt, herunder ligheds- og proportionalitetsprincippet. Kommunens valg om en konkret sag skal behandles af kommunen selv eller af en ekstern konsulent skal ske på et sagligt grundlag. Det vurderes eksempelvis at være sagligt at få ekstern konsulentbistand ved en stor sagsophobning, eller at kommunen ikke besidder tilstrækkelige tekniske kompetencer.

På baggrund af ovenstående vurderer Miljøstyrelsen således, at der er hjemmel i miljøbeskyttelsesloven og husdyrgodkendelsesloven til den opkrævning, som fremgår af brugerbetalingsbekendtgørelsen.

Miljøstyrelsen er opmærksom på, at med indførelsen af husdyrgodkendelsesloven har kommunerne fået en stor udfordring med behandling af ansøgninger om miljøgodkendelser efter denne lov. Det vurderes således, at kommunernes brug af konsulenter er et udtryk for en bestræbelse på at formindske sagsbehandlingstiden. Kommunen kunne i stedet for have tilført ressourcer til forvaltningen. Det er dog Miljøstyrelsens indtryk, at der tillige har været problemer med rekruttering af de rette faglige kompetencer i alle kommuner.

I tilknytning til ovenfor nævnte skal netop henvises til Ombudsmandens udtalelse om manglende svar på ansøgning om miljøgodkendelse efter husdyrgodkendelsesloven (FOU nr. 2008.488). Som det fremgår heraf har Ombudsmanden udtalt, at han finder det meget beklageligt, at en ansøgning, som er indgivet i december 2007 ikke er færdigbehandlet før i oktober 2009.

Miljøstyrelsen vurderer ej heller, at det er problematisk, at ansøgeren ikke selv har nogen indflydelse på, om pågældendes sag behandles af kommunen selv fuldt ud eller med bistand fra ekstern konsulent. Det er kommunen, som selv skal tilrettelægge sin sagsbehandling ud fra saglige kriterier og hensynet til en hensigtsmæssig sagsafvikling.

Miljøstyrelsen er opmærksom på, at der kan være forskel på den endelige afregning alt afhængig af, om sagen er behandlet alene af kommunen, eller om der også opkræves for ekstern konsulentbistand. Men når ovenstående hensyn er inddraget vurderes det, at dette ikke vil være i strid med de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

Med hensyn til afregningen overfor virksomheden ved kommunens brug af ekstern konsulentbistand til brug for de i § 1 nævnte opgaver betales 57,79 % af regningsbeløbet eks. moms.

Hvis der er tale om godkendelsespligtigt husdyrbrug m.v. omfattet af lov om miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug fastsættes brugerbetalingen efter lovens § 11, § 12 eller § 16 til 80 % af det samlede beløb. Dette er også tilfældet, når der anvendes ekstern konsulentbistand, dvs. 80 % af det beløb, som fremkommer, når myndigheden har udregnet 57,79 % af regningsbeløbet eks. moms.

Ved en gennemgang af de vedlagte konkrete afregninger fra seks kommuner kan Miljøstyrelsen konstatere, at det ser ud som om, at i hvert fald én kommune ikke har fulgt ovenfor nævnte udregning, da kommunen har afregnet 57,79 % af den eksterne konsulents afregning og ikke har afregnet 80 % af 57,79 % af den eksterne konsulents afregning.

Miljøstyrelsen har tidligere orienteret alle kommunerne omkring ovennævnte udregning ved et orienteringsbrev af 10. juli 2008, men vil gøre de involverede kommuner i nærværende sag opmærksom på det igen.

Ad 2) Krav til specifikation af afregning.

Gefion har videresendt nogle konkrete afregninger fra seks kommuner og mener at opkrævningen for den eksterne konsulentbistand er udokumenterede. Gefion gør opmærksom på, at i de tilfælde, hvor kommunerne anvender ekstern bistand til sagsbehandlingen bliver der ikke oplyst om hverken forbrugte antal timer eller en timepris. Derimod er det alene anført eksempelvis "udlæg til konsulentbistand" og så opkrævningen derfor.

Miljøstyrelsen kan oplyse, at når myndighederne opkræver brugerbetaling, skal det samlede tidsforbrug for det pågældende år eller den pågældende godkendelsesbehandling oplyses opdelt i kategorier, som nævnt i bilag 2, afsnit 3. For så vidt angår opkrævning for ekstern konsulentbistand skal det samlede beløb oplyses, opdelt i kategorier, som ovenfor.

Ved en gennemgang af de fremsendte afregninger, som er vedlagt som bilag til jeres henvendelse til Ombudsmanden kan Miljøstyrelsen ikke endeligt vurdere, om ovennævnte er opfyldt, da der i visse opkrævninger henvises til et orienteringsbrev, som er vedlagt opkrævningen og som Miljøstyrelsen ikke har modtaget. Men der er visse opkrævninger, som isoleret set ikke opfylder ovenfor nævnte krav til udspecificering.

Afrunding

Ombudsmanden har bedt om at blive orienteret om resultatet af Miljøstyrelsens behandling af jeres henvendelse. Nærværende brev er således sendt til orientering til Ombudsmanden.

Derudover er nærværende brev sendt til orientering til de kommuner, som har givet anledning til jeres henvendelse til Ombudsmanden.

Med venlig hilsen

Sune Impgaard Schou
(ikke underskrevet, sendt elektronisk)

Kontorchef, Erhverv