

## Svar til KL om sondringen mellem myndighedsopgaver og driftsopgaver

KL har i sit høringssvar af 11. august 2006 til L 40 om bl.a. ophævelse af adgang til at overføre myndighedsopgaver til kommunale fællesskaber bedt om afklaring af, hvilke opgaver kommunerne fremover selv skal løfte og hvilke de kan overlade til andre med udgangspunkt i nedenstående eksempler:

### "Udarbejdelse af miljøgodkendelser/tilladelser

Sagsforberedende arbejde kan opdeles i følgende:

Gennemgang af ansøgningsmateriale, anmodning om evt. supplerende eller manglende oplysninger

Udarbejdelse af miljøteknisk beskrivelse med gennemgang/beregning af relevante påvirkninger

Bedømmelse af den miljøtekniske beskrivelse i forhold til det eksisterende vurderingsgrundlag (grænseværdier, tålegrænser m.v.)

Evt. dialog med ansøger om tilpasninger af projektet.

Udarbejdelse af et udkast til godkendelse/tilladelse med vurderinger, vilkår m.v.

Evt. partshøring og annoncering.

Udarbejdelse af en endelig godkendelse/tilladelse

Indberetning til det kommunale edb system (MADS)

### Planer/regulativer

Indsamling af oplysninger, kortlægning og beregninger

Udarbejdelse af udkast til plan

Gennemførelse af offentlighedsfase, høringer og koordineringer

Udarbejdelse af endelig plan

### Tilsyn

Afgørelse af hvor der skal føres tilsyn og med hvad

Udarbejdelse og fremsendelse evt. forvarsling

Praktisk gennemførelse af tilsynet med observationer, målinger, registreringer etc.

Udarbejdelse af tilsynsrapport

Analyser af prøver, materialer etc.

Vurdering af resultater

Udarbejdelse af evt. tilsynsbrev med forslag til evt. håndhævelsesreaktioner."

Det er indledningsvist 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 vurdering af hver enkelt sagstype og opgavernes 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.

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

Vedrørende konkrete afgørelser (miljøgodkendelser/-tilladelser m.v.):

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 vil også efter lovforslagets ikrafttræden være muligt at lade andre varetage opgaven med indhentelse af oplysninger samt udarbejde 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.

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. På den baggrund vil kommunen kunne lade andre varetage selve gennemførelsen af partshøringen og annonceringen.

For så vidt angår udarbejdelse af udkast m.v. antages det 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 andre.

Det er Miljøministeriets umiddelbare vurdering, at kommunen endvidere vil kunne indhente teknisk bistand, der eksempelvis også vil kunne omfatte udarbejdelse af forslag til godkendelser eller tilladelser. 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 afgørende er altså, at kommunen tager stilling til alle elementer i sagen. Der findes, så vidt Miljøministeriet er bekendt, ikke retspraksis på området.

Indberetning af afgørelser til et kommunalt edb-system er en driftsopgave, som kommunen kan overlades til andre.

#### 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 andre.

På grundlag af fastsatte rammer herfor vil kommunen ligeledes kunne overlade indsamlingen af oplysninger, kortlægning og beregninger til brug for udarbejdelsen af sådanne planer og regulativer til andre. Rammerne for denne virksomhed kan være fastsat centralt i lovgivningen og/eller lokalt af kommunen.

Det er kommunen, der skal træffe afgørelse om vedtagelse af planen/regulativet på grundlag af de indhentede oplysninger.

Såfremt kommunen har fastlagt, hvorledes offentlighedsfasen, høringer og koordineringer skal gennemføres, kan denne opgave overlades til andre.

For så vidt angår spørgsmål om udarbejdelse af udkast til plan beror dette på karakteren af den enkelte plan, herunder retsvirkningerne af denne. Der henvises i øvrigt til afsnittet oven for vedrørende konkrete afgørelser.

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 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 møddingspladsen eller opbevaringen af kemikalier osv.). Det er ligeledes kommunen, der skal tage stilling til, hvordan tilsynet skal udføres. Herudover er det kommunen, der skal tage stilling til resultatet af tilsynet, herunder om det skal munde ud i en håndhævelsesreaktion samt indholdet af denne, og det er kommunen, der skal foretage de nødvendige vurderinger i sagen.

Det vil fortsat være muligt - efter lovforslagets ikrafttræden - at lade dele af tilsynsarbejdet udføre af andre, herunder den rent objektive konstatering af fysiske forhold og konstatering af, hvilke kemiske eller andre egenskaber en prøve eller lignende har.

Det er Miljøministeriets umiddelbare vurdering, at kommunen vil kunne indhente teknisk bistand hos private til udarbejdelse af evt. tilsynsbrev med forslag til evt. håndhævelsesreaktioner, såfremt det er kommunen, der foretager den endelige vurdering og træffer beslutning om hvilke håndhævelsesreaktioner, der skal gennemføres. Dette forudsætter altså, 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 under inddragelse af alle elementer i sagen træffer den endelige afgørelse. Der findes, så vidt Miljøministeriet er bekendt, ikke retspraksis på området.

#### Udarbejdelse og fremsendelse af varsel

Myndigheders udarbejdelse og fremsendelse af varsel er reguleret af retssikkerhedsloven – den omfatter således også kommuner og § 60-selskaber efter den kommunale styrelseslov. Retssikkerhedsloven indeholder i § 1, stk. 4 hjemmel til, at private kan blive omfattet af loven. Der er endnu ikke taget stilling til, om denne hjemmel skal udnyttes på miljøområdet.