STATSFORVALTNINGEN
SYDDANMARK

Varde Kommune
Bytoften 2
6800 Varde

05-02-2010

**TILSYNET**
MED KOMMUNERNE
I REGION SYDDANMARK

STATSFORVALTNINGEN SYDDANMARK
STORETORV 10
6200 AABENRAA

JOURNAL NR.: 2008-613/364
SAGSBEHANDLER: ODSOE
DIREKTE TELEFON: 7256 8070

TELEFON: 7256 7900
TELEFAX: 7462 8409
EAN-NR. 5798000362291
SE-NR. 29 37 62 71
tilsynsyd@statsforvaltning.dk
www.statsforvaltning.dk

EKSPEDITIONSTID:
MANDAG - ONSDAG: 09.00-14.00
TORSDAG: 09.00-16.00
FREDAG: 09.00-13.00

TELEFONTID:
MANDAG-ONSDAG: 09.00-13.00
TORSDAG: 12.00-16.00
FREDAG: 09.00-13.00

Miljøstyrelsen har i et brev af 1. juli 2008 orienteret statsforvaltningen om 2 breve af 1. juli 2008, der er sendt til Tønder Kommune og til Varde kommune (specielt i relation til den såkaldte "Vardemodel" vedrørende behandling af ansøgninger om miljøgodkendelse af husdyrbrug).

Statsforvaltningen har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Det er statsforvaltningen opfattelse, at kommunens oprindelige prioritering af sagerne, der var afhængig af udarbejdelse af forslag til miljøgodkendelse, ikke har været i overensstemmelse med lovgivningen.

Efter kommunens justering af administrationsmodellen finder statsforvaltningen imidlertid ikke grundlag for at fastslå, at kommunens prioritering af de indkomne ansøgninger er i strid med lovgivningen.

**Sagens baggrund**

Styrelsens brev lyder som følger:

> "Miljøstyrelsen skrev ved brev af 15. januar 2008 til Varde Kommune med anmodning om, at kommunen oplyste om sin praksis for behandling af ansøgninger om miljøgodkendelser af husdyrbrug. Kommunen besvarede henvendelsen ved brev af 19. februar 2008. I brevet redegør kommunen for den såkaldte "Vardemodel", som er en beskrivelse af 3 forskellige modeller for kommunens behandling af godkendelse af ansøgninger af husdyrbrug:
>
> **Model 1:**
>
> Den almindelige måde med fuld behandling i forvaltningen af kommunale medarbejdere.

**Model 2:**

Landmanden antager og betaler dermed også selv et privat konsulentfirma til at udarbejde et forslag til en godkendelse, som udarbejdes på baggrund af "specifikation af data til rådgiver og om samarbejde mellem kommune og rådgiver", som udleveres af kommunen. Heraf fremgår, dels hvilke data kommunen leverer til rådgiveren, dels en beskrivelse af samarbejdet mellem kommune og rådgiver.

Det oplyses i dette materiale blandt andet, at rådgiver bliver orienteret om Varde Kommunes sagsbehandling på området og får tilknyttet en kommunal kontaktperson, som konsulenten kan og i visse tilfælde skal rådføre sig med undervejs i forløbet.

Varde Kommune understreger, at det altid er kommunen, der forestår den egentlige myndighedsbehandling, uanset om en del af det sagsforberedende arbejde allerede er udført af ansøger ved egen rådgiver eller udføres af privat konsulentfirma.

**Model 3**

Udlicitering af en del af sagsbehandlingen til eksterne konsulenter, der udarbejder forslag til godkendelse på grundlag af samme procedure som beskrevet i model 2.

Om model 2 har Varde Kommune som bilag 4 vedlagt et "Notat med bl.a. redegørelse for praksis omkring "strakskø" for nemme sager". Heraf fremgår, at man i Varde kommune har truffet beslutning om, at man positivt vil fremme ansøgninger om miljøgodkendelser af husdyrbrug, når en landmand benytter en rådgiver, der kan udarbejde et velgennemarbejdet forslag til en godkendelse.

Begrundelsen for at oprette "strakskøen" er efter det oplyste bl. a., at visse sager er mindre, og at de er så godt belyste, så der kun er behov for mindre kommunal behandling, for at de kan afsluttes. Kommunen lægger i den forbindelse vægt på det fornuftige i at behandle sagerne ved siden af andre sager i stedet for at placere dem i en kø, hvor behandlingen først kan påbegyndes mere end et år efter modtagelsen.

Varde Kommune oplyser i den forbindelse, at man ikke har lovet ansøgere, der selv leverer et færdigt resultat til miljøgodkendelse, at de vil blive presset ind foran alle andre, men at de vil blive placeret i "strakskøen", og at kommunen vil arbejde for, at sagen bliver hurtigere behandlet, dog således at de vil blive søgt indpasset i forhold til andre sager, der er under behandling.

Miljøstyrelsen skal til modellen bemærke, at der som udgangspunkt ikke er noget til hinder for, at den offentlige forvaltning foretager en prioritering af fx indkomne ansøgninger. Det er dog en forudsætning, at prioriteringen sker ud fra saglige kriterier og dermed ikke fører til en forskelsbehandling eller en tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen.

Oprettelse af en strakskø for mindre sager, der er så godt belyste, at der kun er behov for en mindre kommunal behandling, giver ikke i sig selv Miljøstyrelsen anledning til bemærkninger.

Miljøstyrelsen forstår imidlertid kommunen således, at alle sager om miljøgodkendelse af husdyrbrug bliver lagt i "strakskøen", når blot der foreligger et udkast til en miljøgodkendelse, udarbejdet af en konsulent. Som Miljøstyrelsen forstår det, bliver sagerne i "strakskøen" behandlet hurtigere end andre sager, uanset at sagsbehandlingen søges indpasset i forhold til andre sager under behandling.

Reglerne om miljøgodkendelse af husdyrbrug indeholder ingen bestemmelser om, hvorledes sagsbehandlingen skal prioriteres, når der opstår en kø af sager. Det er således almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, der regulerer spørgsmålet, herunder som ovenfor anført, at en prioritering skal ske ud fra saglige kriterier og således ikke må medføre en usaglig forskelsbehandling eller tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen.

I bekendtgørelse nr. 648 af 18. juni 2007 om tilladelse og godkendelse m.v. af husdyrbrug er fastsat regler om, hvilke oplysninger en ansøgning skal indeholde. Det må således lægges til grund, at det med disse regler er fastlagt, hvad en ansøger kan og skal bidrage med til sagens oplysning med henblik på, at myndigheden kan tage stilling til ansøgningen.

Dette synspunkt taler således for, at hvad der sker efter indgivelse af en ansøgning, som indeholder de oplysninger der kræves, henhører under myndighedsbehandlingen. Der er naturligvis ikke noget til hinder for, at en ansøger vælger at levere mere end krævet til den sagsbehandlende myndighed - og at betale herfor.

Det forekommer imidlertid meget tvivlsomt, om ansøgerens indsendelse af yderligere materiale, i dette tilfælde et udkast til afgørelse, kan begrunde, at sagsbehandlingen fremrykkes i forhold til andre sager, hvor ansøgeren blot opfylder de fastsatte krav til en ansøgning. Dette begrundes med dels lighedsgrundsætningen – ansøgere

der opfylder lovgivningens krav bør behandles lige – dels kan der principielt rejses spørgsmål om, hvilken vægt myndigheden kan tillægge et udkast til en afgørelse, der er udarbejdet af en konsulent, som er valgt og betalt af ansøgeren selv.

Også selv om konsulenten måtte være udpeget af kommunen, rejser modellen betænkeligheder. Dette skyldes, at der uanset dette foreligger et kundeforhold mellem ansøger og konsulent – og dermed kan konsulenten ikke fremstå som uvildig.

Hertil kommer selve betalingsspørgsmålet. I brugerbetalingsbekendtgørelsen er det fastsat, at ansøger skal betale et gebyr til delvis dækning af myndighedens omkostninger i forbindelse med sagsbehandlingen. Ansøger skal således ikke betale de fulde omkostninger.

Når det som ovenfor anført lægges til grund, at behandlingen af sagen efter indgivelse af en lovformelig ansøgning henhører under myndighedsbehandlingen, medfører modellen, at ansøger betaler en større del af udgiften end krævet efter brugerbetalingsbekendtgørelsen. Uanset at dette ud fra en umiddelbar betragtning er frivilligt, må det antages, at ansøgerens villighed hertil er båret af et ønske om at få en hurtigere sagsbehandling. Det bemærkes hertil, at betaling af en større del af myndighedens omkostninger til sagsbehandlingen end krævet efter gældende regler ikke kan antages at være et sagligt kriterium for prioritering af sager i en sagspukkel.

Miljøstyrelsen er ikke klageinstans og kan således alene udtale sig vejledende om de spørgsmål, modellen rejser. På baggrund af det ovenfor anførte udtaler Miljøstyrelsen vejledende, at det forekommer meget tvivlsomt, om modellen er lovlig.

(····)

For så vidt angår model 3 har Varde Kommune vedlagt bilag 5 om elementer i sagsbehandlingen, der kan udliciteres.

Miljøstyrelsen henviser om dette spørgsmål til Miljøministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 7,10 og 11 til L 40, 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.

Med hensyn til model 3 vedrørende udbud af miljøgodkendelser har kommunen oplyst overfor Miljøstyrelsen, at hvis der skønnes et overforbrug af timer eller merforbrug

grundet ekstra korrespondance mellem rådgiver og kommune, vil den samlede fakturering blive justeret i forhold hertil. Miljøstyrelsen skal dertil bemærke, at brugerbetalingsbekendtgørelsen ikke giver mulighed for at justere på faktureringen, såfremt de aktiviteter, som er udført er omfattet af brugerbetalingsbekendtgørelsen. Der henvises til bilag 2 til bekendtgørelsen og særligt til afsnit 2, hvoraf det fremgår hvilke aktiviteter, der skal medregnes.

Hvis det ovenfor anførte giver anledning til spørgsmål eller kommentarer, er kommunen naturligvis velkommen til at kontakte Miljøstyrelsen, ligesom kommunen anmodes om at orientere styrelsen om den fremtidige tilrettelæggelse af sagsbehandlingen på området.

Det kan endelig oplyses, at en kopi af dette brev er sendt til statsforvaltningen til orientering. En kopi af brevet er ligeledes sendt til Tønder Kommune, hvis administration til en vis grad rejser tilsvarende problemstillinger.

(····) "

Statsforvaltningen har i et brev af 8. juli 2008 anmodet Byrådet om oplysning om, hvad kommunen agter at foretage sig på baggrund af styrelsens vurdering.

Kommunens svar af 9. oktober 2008 lyder som følger:

" (····)

Byrådet har ··· haft sagen til behandling den 7. oktober 2008. Protokoludskrift vedlægges.

Til brug for Byrådets behandling af sagen, indhentede kommunen en juridisk redegørelse fra advokat Mads Kobberø, Advokatfirmaet Bech-Bruun. Kopi af redegørelsen vedlægges.

Som det fremgår af byrådets behandling af sagen samt redegørelsen fra advokat Mads Kobberø, vil Varde kommune i relation til "model 2" præcisere, såvel internt om eksternt, at adgangen til at blive prioriteret ikke er reserveret ansøgere, der kommer med et forslag til miljøgodkendelse. Adgangen til at blive prioriteret afhænger af en række omstændigheder, herunder af, om sagen kan behandles af kommunen med et relativt begrænset tidsforbrug. Det kan være tilfældet, fordi der foreligger et forslag til miljøgodkendelse, men det kan også være tilfældet uden at der foreligger et sådant forslag. Omvendt kan en sag "falde ud" af prioriteringen, hvis den sagsbehandlingsmæssigt er kompleks, og det gælder uagtet, at der foreligger et forslag til godkendelse af landmandens konsulent.

Med disse præciseringer er det Byrådets opfattelse, at "model 2", utvivlsomt ikke er i strid med ulovbestemte principper for prioritering af sager endsige fastslå, at der foreligger en så klar ulovlighed, hvor Statsforvaltningen med rette vil kunne udtale kritik af administrationsgrundlaget.

Hvad angår Miljøstyrelsens bemærkninger vedrørende brugerbetaling knyttet til "model 3", vil kommunen, som det fremgår af protokollen fra byrådsmødet, rette ind i forhold hertil.

(····) "

Den juridiske redegørelse fra advokaten er som følger:

"Sagsbehandling af landbrugssager

1. indledning

(····)

2. Sagens væsentligste faktuelle oplysninger

Varde Kommune har etableret, hvad der betegnes som "Varde-modellen". Modellen betegnes også af kommunen som en udvidet "strakskø", hvor en strakskø udtrykker, at man som borger kan få sin sag afgjort hurtigere, hvis sagen kan afgøres med et relativt begrænset kommunalt tidsforbrug end andre sager inden for samme sagstype.

På landbrugsområdet er kriterierne for at komme i strakskøen, at landmanden selv kommer med et forslag til miljøgodkendelse. Et forslag, der i praksis vil skulle udarbejdes af en af landmanden hyret landbrugskonsulent.

Som jeg forstår ordningen, er den åben for alle, der måtte ønske at benytte den, det vil sige alle landmænd, der – ud over de sædvanlige ansøgningsoplysninger – kommer med et forslag til miljøgodkendelse.

Jeg forstår endelig, at modellen på området af kommunen betragtes som en ekstraordinær foranstaltning, der som et blandt flere værktøjer skal medvirke til løsningen af den enorme udfordring, Varde Kommune - på linie med andre landbrugstunge kommuner - har med at skabe tålelige sagsbehandlingstider på området.

2.1 Miljøstyrelsens brev af 1. juli 2008

I brevet af 1. juli 2008 fremkommer Miljøstyrelsen med en række bemærkninger til Varde-modellen. Fra brevet vil jeg fremhæve følgende:
Miljøstyrelsen er enig i, at der ikke er noget forkert i at prioritere sager, blot prioriteringen sker ud fra saglige kriterier.
En strakskø for mindre problematiske sager giver ikke Miljøstyrelsen anledning til bemærkninger.
Miljøstyrelsen er opmærksom på, at der ikke er nogen regulering i forholdt til den specifikke lovgivning (husdyrgodkendelsesloven).
Ansøgningsreglerne fastlægger, hvad en kommune [formentlig rettelig en ansøger, statsforvaltningens tilføjelse] "kan og skal bidrage med til sagens oplysning", men omvendt anføres det også, at der ikke er noget til hinder for, at ansøger kan vælge at levere mere, end hvad der kan kræves.
Miljøstyrelsen anser det for "meget tvivlsomt", om det forhold, at ansøgeren indsender yderligere materiale (forslag til godkendelse), kan legitimere en hurtigere afgørelse end ellers.

## 3. Min vurdering

### 3.1 Indledning

Det er værd at notere, at Miljøstyrelsen for det første erklærer sig enig i, at der ikke er specifik lovgivning på området, der regulerer kommunes prioritering af indkomne sager, og at det således er almindelige forvaltningsretlige regler, der finder anvendelse. Hvad der kan udfindes af den almindelige forvaltningsret om dette spørgsmål, vil jeg komme ind på nedenfor, men her blot konkluderende anføre, at der ikke i den generelle forvaltningsret er nogen entydig og præcis fastlæggelse af, hvad en kommune må/ikke må i relation til prioritering af indkomne sager.

Når man dernæst skal vurdere, hvilke restriktioner, der ligger på en kommune i relation til kommunens ønske om den for alle parter bedst mulige håndtering af et givet lovområde, kan der ikke bortses fra de enorme udfordringer, stort set alle landbrugstunge kommuner har i relation til håndtering af området. Et problem, der kan henføres til lovændringerne på området pr. 1. januar 2007, der blandt andet indebærer, at langt flere husdyrbrug end hidtil skal have en godkendelse/tilladelse, inden der kan foretages ændringer/udvidelser, samt lovgivningens overgangsregel, der indebærer, at første gang et etableret husdyrbrug foretager ændringer/udvidelser, skal hele husdyrbruget omfattes af en samlet tilladelse/godkendelse.

3.2 Hvilken begrænsning udgør almindelige forvaltningsretlige regler for kommuners adgang til at prioritere indkomne sager?

Prioritering af sager er et led i en overordnet problemstilling vedrørende sagsbehandlingstider. Hvor en sagsbehandlingstid på et område er yderst kort, vil spørgsmålet om prioritering være et særdeles teoretisk tema.

Om sagsbehandlingstid og effektivitet har der været skrevet meget i tidens løb, blandt andet med afsæt i nogle betænkninger fra 1923 og fremefter fra Administrationskommissionen. Desuden har en række ombudsmandsudtalelser behandlet temaet, men uden dette har ført til faste regler, hverken i lovgivningen eller i administrativ praksis. Fra "Forvaltningsret" af Gammeltoft-Hansen m.fl. kan følgende citeres (med min fremhævelse):

"Der har ikke i ombudsmandens praksis udviklet sig faste tidsmæssige normer for sagsbehandlingstid. De enkelte sager vurderes konkret under hensyn til bl.a. sagens karakter og omfanget af de nødvendige undersøgelser, sammenholdt med myndighedens arbejdsmængde og ressourcer."

Nogenlunde tilsvarende formulering anvendte ombudsmanden i FOB 2006.233:

"Der er ikke i forvaltningsloven fastsat generelle regler om en myndigheds sagsbehandlingstid ··· Ved en vurdering af en myndigheds sagsbehandlingstid må man, ud over den absolutte sagsbehandlingstid, tage andre forhold i betragtning. Her tænkes f.eks. på sagens kompleksitet, både forså vidt angår det faktiske og det retlige grundlag, og partens interesse i, at der træffes afgørelse inden for kortere tid i forhold til parterne i myndighedens øvrige sager sammenholdt med de ressourcer myndigheden har til rådighed, den sædvanlige sagsbehandlingstid samt de løbende ekspeditioner i sagen. Andre forhold ···· vil endvidere kunne bevirke at sagen trækker ud."

Om prioritering anføres følgende i FOB 1988.100:

"Jeg er enig med Justitsministeriet i, at det påhviler enhver forvaltningsmyndighed ··· at foretage en prioritering af de opgaver, myndigheden skal varetage."

Ombudsmanden anfører 2 betingelser, der i den forbindelse skal iagttages, nemlig 1) at prioriteringen ikke må medføre, at de ikke prioriterede opgaver af denne grund får en uacceptabel sagsbehandlingstid og 2) at prioriteringen skal hvile på saglige kriterier.

Det er min vurdering, at det forhold, at Varde Kommune melder ud, at ansøgeren kan forvente - uden at det garanteres - at få en hurtigere afgørelse end ellers, hvis sagen på baggrund af et forslag til godkendelse fra landmanden er lettere at gå til end ellers, ikke påfører de andre sager en væsentlig længere sagsbehandlingstid, end det ellers ville være tilfældet. Tværtimod vil det forhold, at nogle landmænd via et forslag til godkendelse begrænser kommunens sagsbehandlingstid vedrørende den konkrete sag, for alle sager under ét medføre, at ressourcetrækket hos kommunen bliver mindre. Det vil også komme ansøgere til gode, der ikke vælger at komme med et forslag til godkendelse.

Det er ligeledes efter min opfattelse sagligt at lade prioriteringen lede af, om sagerne for kommunen er væsentlig lettere at håndtere, når der foreligger et forslag til miljøgodkendelse, end tilfældet ellers ville have været.

Det gælder særligt hvis:

1) Kommunen administrerer prioriteringen således, at også andre sager, der er "lette" kan komme i strakskøen. Jeg ved ikke, om det allerede er tilfældet og ligger i betegnelsen "udvidet strakskø", men jeg mener som sagt, ordningen forvaltningsretligt vil være mere robust, hvis det blev tydeliggjort, at også andre "lette" sager kan blive prioriteret.

2) Omvendt at sager, der ikke er lette, på trods af forslag til godkendelse fra landmanden ikke får prioritet. Det kunne fx være tilfældet med et forslag, der efter kommunes gennemgang heraf viser sig at være meget dårligt, eller der er forhold knyttet til den lokalitet, hvor ejendommen er beliggende, der komplicerer godkendelsessagen.

3.3 Miljøstyrelsens indsigelser

Miljøstyrelsen anfægter som nævnt ikke, at det kan være sagligt at behandle sager, der kan afgøres relativt enkelt før andre ansøgninger, der kræver et større tidsforbrug (strakskøbetragtningen).

Miljøstyrelsen udtrykker sin tvivl i to relationer:

a) Er prioriteringen i overensstemmelse med lighedsprincippet henset til, at man ved at komme med et forslag til miljøgodkendelse kan få en hurtigere afgørelse end andre end andre ansøgere, der "kun" kommer med de ansøgningsoplysninger, de er forpligtet til at bidrage med?

b) Om der reelt opnås nogen tidsmæssig besparelse, når det tages i betragtning, at forslaget til godkendelse kommer fra en af ansøger antaget rådgiver ?

3.3.1 Ad a) Forholdet til lighedsgrundsætningen

Miljøstyrelsens betragtning er i modstrid med Miljøstyrelsens anerkendelse af, at en "strakskø" kan være berettiget. En strakskø vil således pr. definition betyde, at nogen, nemlig dem, der af den ene eller anden grund har en sagsbehandlingsmæssig "nem" sag, alt andet lige får en hurtigere sagsbehandling end dem, der ikke har en nem sag. Dette gælder uanset, at både de, der har en nem sag, og de, der ikke har en nem sag, forudsættes at have indgivet de oplysninger, regelgrundlaget på området kræver.

En sådan prioritering er ikke i strid med lighedsprincippet. Lighedsprincippet fastslår ikke, at alle sager skal behandles ens, men at ens sager skal behandles lige. I Varde-modellen er den relevante forskel (jf. nedenfor 3.3.2), at sagerne hurtigere lader sig afgøre, når der foreligger et forslag til godkendelse, end hvis der ikke havde foreligget et sådant udkast.

Det kan i øvrigt bemærkes, at mig bekendt er det helt sædvanligt både hos kommuner og centrale myndigheder, at ansøgninger, anmodninger om udtalelser, klager osv. ikke behandles efter et strengt rækkefølgeprincip, men derimod blandt andet ud fra, om de kan afgøres hurtigt. Det ville således være ganske dramatisk – ikke blot for Varde Kommune – såfremt det blev fastslået, at dette var i strid med lighedsprincippet.

At sager i relation til sagsbehandlingstid i nogle tilfælde skal behandles anderledes, fremgår af ombudsmandsudtalelserne ovenfor. Det kan fx være en sag, der er mere hastende for ansøgeren end tilfældet er for andre ansøgere. Jeg er af den opfattelse, at det ud fra samme betragtning vil kunne kritiseres, såfremt en kommune, der havde en ansøgning, der var nem at gå til, lod denne komme bag i køen og dermed reelt udsatte en sags afgørelse i mange måneder, uagtet afgørelse kunne træffes med en meget begrænset kommunal indsats. I en sådan situation ville en misforstået opfattelse af lighedsprincippet føre til et åbenlyst uhensigtsmæssigt resultat.

I denne sammenhæng burde Miljøstyrelsen efter min opfattelse udvise større tilbageholdenhed end tilfældet er i den konkrete sag med at intervenere i Varde Kommunes forsøg på en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af sagsbehandlingen på området. Det gælder særligt, når selv Miljøstyrelsen må erkende, at der ikke kan peges på en til-

sidesættelse af nogen klare regler, forvaltningsretlige principper eller afgørelser, men alene på, at lovligheden efter Miljøstyrelsens opfattelse er tvivlsom.

3.3.2 Ad b) Begrænset vægt på forslag, der kommer fra ansøgerens konsulent

At en kommune modtager materiale fra ansøgers rådgiver i form af fx beregninger, forureningsundersøgelser, forslag til godkendelse, udkast til lokalplan eller andet, er på en række områder helt sædvanligt. Tilsvarende er det for kommuner en helt sædvanlig øvelse at benytte sig af et sådant materiale, men samtidig således, at kommunen forholder sig kritisk til materialet. Det er der intet nyt i, at jeg tager det for givet, at Varde Kommune agerer i overensstemmelse hermed, når kommunen modtager et forslag til husdyrgodkendelse udarbejdet af ansøgerens konsulent.

Hertil kommer, at betænkelighederne ved at tage udgangspunkt i godkendelsesforslag udarbejdet af ansøgerens rådgiver netop på husdyrgodkendelsesområdet generelt betragtet er betydelig mindre end på så mange andre områder. Særligt hvor der ikke er nogen påvirkning fra husdyrbruget i forhold til særlige naturområder, er det netop et kerneelement i hele lovpakken, herunder ikke mindst Miljøstyrelsens egne udmeldinger i tilknytning hertil, at afgørelserne efter loven nok baserer sig på en konkret vurdering, men at denne konkrete vurdering på de væsentlige parametre (nitrat, fosfor, lugt og ammoniak) alt andet lige skal basere sig på de entydige afskæringskriterier, der fremgår af husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens bilag 3.

Endelig må det påpeges, at det er kommunen og ikke Miljøstyrelsen, der har et grundlag for at udtale sig om, hvorvidt der er en relevant sagsbehandlingslettelse i at modtage et forslag til godkendelse fra ansøgerens rådgiver. Når det således er kommunens fastholdte opfattelse, at der er en sådan lettelse, også når det tages i betragtning, at kommunen selv skal foretage den endelige vurdering og herunder skal forholde sig kritisk til forslaget udarbejdet af ansøgerens rådgiver, mener jeg ikke, at Miljøstyrelsen med rette kan betvivle dette.

4. Opsummering

Jeg forholder mig særdeles kritisk til Miljøstyrelsens udtalelse af 1. juli 2008 for så vidt angår bemærkningerne vedrørende Varde-modellen. Jeg deler således ikke styrelsens opfattelse af, at det er "meget tvivlsomt", om Varde-modellen er lovlig.

Jeg står samtidig uforstående overfor, at styrelsen finder det ret - og rimeligt - at forholde sig kritisk til et kommunalt forsøg, der dybest set har til formål at begrænse nogle af de problemer, den nye lovgivning med Miljøstyrelsens medvirken har skabt for kommunerne og erhvervet. Et problem, der i høj grad skyldes, at man lod reglerne indfase for eksisterende landbrug (hele produktionen) i takt med selv minimale ændringer/udvidelser.

Jeg vil således anbefale, at Varde Kommune overfor statsforvaltningen fortsætter sin argumentation for ordningens lovmedholdelighed og hensigtsmæssighed.

Jeg foreslår dog, at Varde-modellen (såfremt det ikke allerede er tilfældet) modificeres eller tydeliggøres, således at det står klart

- at man ikke prioriteres på trods af forslag til godkendelse, hvis sagen ikke er blevet væsentlig lettere at gå til
- at man kan blive prioriteret uden forslag til godkendelse, hvis sagen uafhængigt af det manglende forslag er væsentlig lettere at gå til.

(....)"

Statsforvaltningen har i et brev af 23. oktober 2008 anmodet Miljøstyrelsen om en supplerende udtalelse om, hvorvidt kommunens justeringer af administrationsmodellen ændrer styrelsens opfattelse af, at det er meget tvivlsomt, om ordningen er lovlig.

Miljøstyrelsen har i sit svar af 6. marts 2009 udtalt følgende :

"(....)

**Baggrund**

(....)

Model 2 går kort fortalt ud på, at landmanden antager en konsulent til at udarbejde et forslag til miljøgodkendelse, og at ansøgningen herefter hos kommunen placeres i en "strakskø", hvor sagsbehandlingen fremrykkes i forhold til andre ansøgninger, der ikke har vedlagt et af en konsulent udarbejdet forslag til miljøgodkendelse.

(....)

Ved brev af 9. oktober 2008 fra Varde Kommune til Statsforvaltningen oplyste kommunen, at kommunen i relation til "model 2" - såvel internt som eksternt - ville præcisere, at adgangen til at blive prioriteret fremover

ikke var forbeholdt ansøgere, der kom med et forslag til miljøgodkendelse. Derudover ville kommunen præcisere, at adgangen til at blive prioriteret afhang af en række omstændigheder, herunder af om sagen kunne blive behandlet af kommunen behandlet af med et relativt begrænset tidsforbrug. Dette kunne ifølge Varde Kommune være tilfældet, fordi der forelå et forslag til miljøgodkendelse, men det kunne også være tilfældet, uden at der forelå et sådant forslag. Omvendt kunne en sag "falde ud" af prioriteringen, hvis den sagsbehandlingsmæssigt var kompleks, og det gjaldt uagtet, at der forelå et forslag til godkendelse fra landmandens konsulent.

(····)

**Miljøstyrelsens vurdering og begrundelse**

(····)

For så vidt angår "model 2" skal Miljøstyrelsen indledende bemærke, at der som udgangspunkt ikke er noget til hinder for, at den offentlige forvaltning foretager en prioritering af for eksempel indkomne ansøgninger. Det er dog en væsentlig forudsætning, at almindelige forvaltningsretlige grundsætninger overholdes, herunder at en sådan prioritering i hvert enkelt tilfælde sker ud fra saglige kriterier og dermed ikke medfører en usaglig forskelsbehandling eller en tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen.

Oprettelse af en strakskø for sager, der er så godt belyste, at den kommunale sagsbehandling vil være reduceret i forhold til andre sager, giver som tidligere nævnt ikke i sig selv Miljøstyrelsen anledning til bemærkninger.

Miljøstyrelsen har forstået, at Varde Kommune vil præcisere, at ansøgere, der har vedlagt et forslag til miljøgodkendelse ikke automatisk vil blive placeret i strakskøen, ligesom ansøgere, der ikke har vedlagt er udkast til miljøgodkendelse godt kan placeres i strakskøen. Det afgørende er, om den enkelte sag vurderes at kunne behandles af kommunen med et relativt begrænset tidsforbrug.

Herudover skal det anføres, at en kommune har myndighedsansvaret for at sikre, at sagen er tilstrækkeligt og korrekt oplyst, at der sker partshøring i nødvendigt omfang, at kommunen selv træffer de nødvendige skøn efter lovgivningen og selv vurderer, hvilke vilkår, der skal fastsættes i miljøgodkendelsen. Der henvises herom til miljøministerens besvarelse af spørgsmål 7, 10 og 11 til L 40, stillet af Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg i

Folketinget 2006-07, samt styrelsens svar til KL om sondringen mellem myndighedsopgaver og driftsopgaver.

Kommunen har således pligt til at underlægge alle ansøgninger den samme grundige sagsbehandling og til at forholde sig kritisk til alle modtagne oplysninger, uanset om der foreligger et forslag til en miljøgodkendelse fra ansøgerens side eller ej.

Varde Kommune anfører, at det kan være tilfældet, at en sag kan behandles af kommunen med et relativt begrænset tidsforbrug, fordi der foreligger et forslag til miljøgodkendelse, fremsendt af ansøger. Det fremgår imidlertid ikke af kommunens udtalelse, hvori lettelsen for kommunens sagsbehandling består, herunder om det giver en lettelse af en sådan størrelsesorden, at dette kan begrunde, at en sådan sag behandles hurtigere end en tilsvarende sag, hvor der ikke foreligger et udkast til godkendelse fra ansøgerens side.

Det i sig selv, at der foreligger et udkast til miljøgodkendelse, kan ikke resultere i, at pågældende kommer foran i køen. Ordningen medfører også betænkeligheder på den måde, at konsulenten ikke kan fremstå som uvildig, når der er en kundeforhold mellem ansøger og konsulent, hvilket kommunen bør være ekstra opmærksom på.

Under hensyn til kommunens udtalelse omkring den præciserende praksis for administrationen af "model 2" er det Miljøstyrelsens vurdering, at hvis Varde Kommune ved prioriteringen af ansøgningerne iagttager de ovenfor anførte principper og øvrige forvaltningsretlige grundsætninger, kan kommunens prioritering ikke længere betegnes som værende tvivlsom. Der foreligger således ikke en klar ulovlighed, der er så alvorlig, at anvendelse af sanktioner er påkrævet.

Miljøstyrelsen skal dog understrege, at det er en væsentlig forudsætning for denne vurdering, at Varde Kommune iagttager de ovenfor anførte principper, men at Miljøstyrelsen ikke på det foreliggende har mulighed for at vurdere, om dette er tilfældet."

(....)

Statsforvaltningen har i et brev af 18. marts 2009 bedt Byrådet om kommentarer til styrelsens seneste udtalelse, herunder spørgsmålet om, hvori lettelsen for kommunens sagsbehandling består, herunder om det giver en lettelse af en sådan størrelsesorden, at dette kan begrunde, at en sag, hvor der foreligger et forslag til miljøgodkendelse, behandles hurtigere end en tilsvarende sag, hvor dette ikke er tilfældet.

Kommunen har i en supplerende udtalelse af 19. oktober 2009, bilagt protokoludskrift fra møde den 6. oktober 2009 og notat for prioritering af landbrugssager svaret som følger:

" (....)

> Varde Kommune anvender en prioritering, som fremgår af vedlagte dokument om landbrugssager i kommunen.
> Varde Kommune iagttager ved sin prioritering de i redegørelsen af 19. september 2008 -- nævnte principper og dermed også de forudsætninger, der ligger til grund for Miljøstyrelsens seneste udtalelse om, at kommunens prioritering ikke kan anses for tvivlsom.
>
> Varde Kommune er enig med Miljøstyrelsen i, at det forhold, at ansøgeren udarbejder et udkast til miljøgodkendelse ikke i sig selv kan resultere i, at den pågældende sag opprioriteres. Dette er præciseret i det vedlagte prioriteringsnotat og er i overensstemmelse med kommunens hidtidige administration på området.
>
> Lettelsen for kommunens sagsbehandling består i, at en betydelig del af det tunge arbejde med at samle og beskrive data foretages af ansøger. Kommunen har udarbejdet et detaljeret grundlag, som landmanden kan få stillet til rådighed, således at beskrivelsen matcher den måde, kommune mener, beskrivelsen bør ske på.
>
> Det skønnes, at sagsbehandlingen af en normal miljøgodkendelse efter lovens § 11 og § 12 i gennemsnit tager ca. 70-80 timer. Såfremt kommunen modtager en gennemarbejdet ansøgning, der kan gøre det ud for et forslag til miljøgodkendelse, vil kommunen normalt have et tidsfor-brug på under halvdelen og i en række sager helt ned imod ¼ af dette tidsforbrug. Det er tilfældet, selv om kommunen er helt opmærksom på, og enig i, at det af Miljøstyrelsen anførte om, at det er kommunen, der har ansvaret for, at bl.a. formelle krav til processen vedr. f.eks. partshøring iagttages, ligesom kommunen - som det også er tilfældet i mange andre relationer - har en pligt til at forholde sig kritisk til oplysninger og vurderinger, der kommer fra en ansøger eller dennes rådgiver.
> Det er derfor kommunens vurdering, at modellen giver en stor lettelse i sagsbehandlingstiden, og at sager omfattet af modellen kan behandles væsentlig hurtigere end de fleste tilsvarende sager, hvor der ikke foreligger et udkast til en godkendelse.
>
> Varde Kommune vil gøre opmærksom på, at modellen på området af kommune betragtes som en ekstraordinær

foranstaltning, der er taget i brug som et af flere værktøjer, der kan medvirke til løsningen af den enorme udfordring, Varde Kommune har med at skabe tålelige sagsbehandlingstider på området.

(····)"

Kommunens notat om prioritering af landbrugssager lyder som følger:

(····)

Adgangen til at blive prioriteret afhænger af en række omstændigheder, herunder af, om sagen kan behandles af kommunen med et relativt begrænset tidsforbrug. Det kan være begrundet i forskellige forhold, herunder blandt andet, hvor veloplyst sagen er, hvor kompleks sagen er, hvor stort et tidsforbrug, der forventes at være ved at løse sagen mv.

Inden for landbrugsområdet er det kendetegnet, at der er mange grupper af sager at samme karakter. Kommunen kan vælge at prioritere en sag, der er godt oplyst, hvilket kan være tilfældet, fordi der foreligger et forslag til miljøgodkendelse, men det kan også være tilfældet uden, at der foreligger et sådant forslag, såfremt det vurderes, at der er tale om en enkel sag.

Omvendt kan en sag "falde ud" af prioriteringen, hvis den sagsbehandlingsmæssigt er kompleks, og det gælder uagtet, at der foreligger et forslag til godkendelse fra landmandens konsulent.

På dette grundlag stilles landmænd ikke i udsigt, at sager kan løses hurtigere end andre sager, selv om de har foretaget sagsoplysende arbejde, der er fremsendt til kommunen som forslag til en miljøgodkendelse.

**Prioritering af sager**

Overordnet set behandles ansøgninger i rækkefølge efter det tidspunkt, hvor ansøgningerne er modtaget, dog således, at bestemte typer af sager og lette sager kan prioriteres behandlet hurtigere.

Klagesager vurderes straks, såfremt der er behov for akut indsats, prioriteres det før andet arbejde.

(····)

Anmeldelse af dyrehold er mindre sager og behandles hurtigt mellem andre igangværende sager.

§ 19 sager [anmeldelsesordning for visse typer af erhvervsmæssigt byggeri, statsforvaltningens tilføjelse] f. eks. kornsilo, maskinhus, malkerobot og lign. er mindre sager og behandles mellem andre igangværende sager.

§ 10 sager behandles hurtigere og skal ikke afvente behandling af en af ældre sager af de andre typer. Sagsbehandlingen er mindre tidskrævende end øvrige sagstyper (miljøgodkendelse efter § 11 og § 12), hvorfor det vil være muligt og hensigtsmæssigt i forhold til arbejdstilrettelæggelsen, at behandlingen af disse sager løbende lægges ind i huller i arbejdsplanen.

(----)

**Kommunens vurdering**

Kommunen forholder sig kritisk til fremsendt forslag til miljøgodkendelse, hvorunder følgende vurderes:

Det vurderes om, om sagen kan afgøres med et relativt begrænset kommunalt tidsforbrug end andre sager inden for samme sagstype. Herunder vurderes kompleksiteten i sagen, bl.a. med hensyn til høringer inden for natur, plan, vej mv., forventning om omfanget af miljømæssige vurderinger, forventninger om vurdering af anlæg, indretning, udbringning mv. samt om anvendelsen af BAT.

Der foretages en konkret gennemgang af sagen i forhold til kommunens paradigma for miljøgodkendelser og de tidligere meddelte miljøgodkendelser.

Forslag til godkendelse skal have de samme punkter som kommunens egne godkendelser, og der skal være foretaget vurderinger inden for de forskellige områder.

Såfremt der er væsentlige afvigelser eller mangler, meddeles det ansøger, at kommunen ikke finder, at der er tale om en gennemarbejdet sag, der kan behandles som en prioriteret sag.

Såfremt det er tilfældet, at sagen er godt oplyst, gennemarbejdet og kan sagsbehandles med et væsentlig mindre tidsforbrug, overføres sagen til en sagsbehandler, der igangsætter arbejdet, når han har afsluttet andre igangværende sager. Ansøger meddeles, at der vil kunne være andre prioriteringer undervejs i sagsbehandlingen, som gør, at der kan blive lavet om på rækkefølgen, jf. ovenstående prioritering.

Når det således er kommunes vurdering, at der er tale om en sådan lettelse, også når det tages i betragtning, at kommunen skal foretage den endelige vurdering og

herunder skal forholde sig kritisk til forslaget udarbejdet af ansøgeren, bliver sagen prioriteret.

**Kommunen garanterer ikke for, at ansøger samlet set sparer tid, selv om de har valgt at udarbejde et forslag til en miljøgodkendelse.**

(····)"

**Statsforvaltningens udtalelse**

Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. § 48, stk. 1 i lov om kommunernes styrelse (styrelsesloven – lovbekendtgørelse nr. 581 af 24. juni 2009, ændret ved § 1 i lov nr. 1515 af 27. december 2009).

Sagen giver anledning til at tage stilling til

1. Hvilke dele af det sagsforberedende arbejde, herunder udarbejdelse af forslag til miljøgodkendelse, der lovligt som led i en prioritering af sagsbehandlingen (overhovedet) kan overlades til private.
2. Om det er saglig begrundet at lade prioritering af sagerne afhænge af, om der foreligger et forslag til miljøgodkendelse
3. Om kommunens justerede administrationsmodel er lovlig

Nedenfor omtales kort de regler, der gælder for oplysningsgrundlaget i de omhandlede miljøsager samt retningslinier i administrativ praksis for hvilke dele af sagsoplysningen og sagsforberedelsen, der kan overlades til private aktører.

Husdyrbrugloven (lov nr. 1572 af 20. december 2006 om miljøgodkendelse af husdyrbrug) indeholder en omfattende, men ikke udtømmende regulering af husdyrbrugs miljøforhold. Oplysningsgrundlag og vilkår, der stilles i sager om etablering, udvidelse eller ændring af husdyrbrug afhænger - som det nærmere fremgår ad lovens §§ 10-12 - af antallet af dyreenheder.

I bekendtgørelse nr. 648 af 18. juni 2007 (der senere er afløst af bekendtgørelse nr. 294 af 31. marts 2009) om tilladelse og godkendelse af husdyrbrug er der blandt andet fastsat regler om oplysningsgrundlaget og om de krav, der gælder for kommunens vurderinger af tilladelse og godkendelse.

**Ad 1.** En myndighed har efter almindelig administrativ praksis adgang til at foretage en prioritering af opgaverne

ikke mindst som i denne sag, hvor ændrede arbejdsopgaver og ny lovgivning som følge af kommunalreformen fører til stigende arbejdspres, og hvor kommunen ikke umiddelbart kan løse opgaverne med de aktuelle ressourcer.

Reglerne om miljøgodkendelse af husdyrbrug indeholder ikke nogen bestemmelser om, hvordan sagsbehandlingen skal prioriteres, når der opstår kø af sager.

Det er således, som Miljøstyrelsen påpeger, almindelige forvaltningsretlige regler, der regulerer spørgsmålet. Det er efter disse principper en forudsætning, at prioriteringen sker ud fra saglige kriterier og derfor ikke medfører em forskelsbehandling, samt at ikke prioriterede opgaver ikke får en uacceptabel lang sagsbehandlingstid. Der henvises til de principper, der er nævnt i FOB 1988, side 106.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang en forvaltningsmyndighed kan søge bistand til sagsoplysning og sagsforberedelsen i den private sektor, er ikke generelt reguleret i lovgivningen.

Det er derfor nærliggende at tage udgangspunkt i de almindelige ulovbestemte grundsætninger om delegation til private. Efter disse principper kræver delegation af myndighedsudøvelse klar og tydelig lovhjemmel i modsætning til udførelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Bistand til sagsforberedelsen indtager en mellemstilling, da der hverken er tale om myndighedsudøvelse eller faktisk forvaltningsvirksomhed. Der kan derfor næppe opstilles er absolut krav om lovhjemmel eller det modsatte, d.v.s. en antagelse om, at myndigheden står helt frit ved stillingtagen til spørgsmålet. Der henvises til Forvaltningsret, Hans Gammeltoft-Hansen, m.fl. 2002, side 145 og 487 og Forvaltningsret – Sagsbehandling, Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, 5. udgave, afsnit II E3.

I Miljøministerens svar på spørgsmål 10 vedrørende L 40 (om ophævelse af adgang til at overføre myndighedskompetence til kommunale fællesskaber) er det blandt andet nævnt, 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, der består i at regulere borgernes retsforhold, typisk i form af forbud, påbud, tilladelser og henstillinger.

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

Som eksempel er nævnt miljøgodkendelser/tilladelser, hvor en kommune selv skal varetage de elementer af sagsforberedelsen, der har afgørelseslignende karakter, f.eks. hvilke oplysninger, der skal indhentes og hvilke miljømæssige påvirkninger, det er relevant at undersøge.

Af ministerens svar på spørgsmål 11 fremgår videre:

"Det antages i den juridiske teori, at i hvert fald i det omfang udarbejdelse af grundlaget for – og eventuelt **udkast** [statsforvaltningens fremhævelse] til – en kommunal afgørelse åbenbart ikke har indflydelse på indholdet af afgørelsen, kan denne virksomhed ikke betragtes som en del af myndighedsudøvelsen. ----

Det er Miljøministerens umiddelbare vurdering, at kommunerne endvidere vil kunne indhente teknisk bistand, der eksempelvis også vil kunne omfatte udarbejdelse af **forslag** [statsforvaltningens fremhævelse] til godkendelser eller tilladelser --- Det forudsættes dog, at det er kommunen, der på grundlag af den tekniske bistand udøver sædvanlig sagsbehandling - herunder afvejning af modsatrettede hensyn, proportionalitet m.v. - og på dette grundlag træffer den endelige afgørelse i sagen. Det forudsættes således, at kommunen tager stilling til alle elementer i sagen." ---

Det fremgår af beskrivelsen af model 2, at landmanden antager og betaler sin rådgiver, men at konsulenten får tilknyttet en kontaktperson som konsulenten i visse tilfælde skal rådføre sig med undervejs i sagsforløbet. Endvidere har kommunen understreget, at kommunen forestår den egentlige myndighedsbehandling, "uanset at en del af det sagsforberedende arbejde allerede er udført --- af privat konsulentfirma".

Selv om landmanden betaler konsulenten, er der således i realiteten tale om, at kommunen har overladt dele af sagsbehandlingen til private konsulenter.

I ovennævnte svar fra miljøministeren skelnes tilsyneladende mellem sagsforberedelse i form af udkast til afgørelse og forslag til miljøgodkendelse, hvorom det for så vidt angår **forslag** til miljøgodkendelse kan accepteres, at der indhentes bistand til udarbejdelse af den endelige godkendelse, forudsat, at kommunen prøver alle elementer i sagen. Udarbejdelse af et **udkast** til afgørelse kan derimod kun tillades, hvis det ikke har indflydelse på afgørelsens indhold

Udtrykkene bliver brugt skiftevis i miljøstyrelsens udtalelser, og der synes således at være en vis tvivl om karakteren af de oplæg, der danner grundlag for miljøgodkendelser i sagen og dermed også om i hvilket omfang, det med

baggrund i den beskrevne praksis kan anses for lovligt, at det sagsforberedende arbejde udføres af en privat konsulent.

Kommunens advokat har i sin redegørelse argumenteret imod miljøstyrelsen betænkeligheder vedrørende det kundeforhold, der er mellem landmand og rådgiver og har i den forbindelse blandt andet henvist til, at det er helt sædvanligt på en række områder at benytte sig af private rådgivere. Der er endvidere henvist til, at betænkelighederne netop på husdyrbrugområdet er betydelig mindre, da det er et kerneelement i lovpakken fra 2007, at den konkrete vurdering af godkendelserne er baseret på entydige og formentlige objektive afskæringskriterier med hensyn vurderinger, der skal foretages af den belastning nitrat fosfor, lugt m.v. har for miljøet.

Miljøstyrelsen har ikke i sin seneste udtalelse kommenteret eller taget afstand fra opfattelsen.

Kommunen bør under alle omstændigheder - som det det er understreget af styrelsen i den seneste udtalelse - leve op til sit myndighedsansvar med hensyn til at sikre, at sagen er korrekt og tilstrækkeligt oplyst og samtidig forholde sig kritisk til alle modtagne oplysninger, uanset om der foreligger et forslag til miljøgodkendelse eller ej.

Hvis disse forudsætninger opfyldes, finder statsforvaltningen - med forbehold af den usikkerhed benyttelsen af udtrykkene udkast til afgørelse og forslag til godkendelse giver anledning til - ikke grund til at antage, at det efter model 2 har været ulovligt at overlade dele af sagsforberedelsen til private konsulenter.

**Ad 2.** Som det tidligere er nævnt må en prioritering efter almindelige forvaltningsretlige principper ske efter saglige kriterier, som ikke medfører forskelsbehandling i forhold til ikke prioriterede sager, der ellers risikerer at få en uacceptabel lang sagsbehandlingstid

Efter Miljøstyrelsens beskrivelse af model 2 har kommunen oprettet en "strakskø" for mindre sager, der er så godt belyste, at de får en hurtigere behandling end øvrige sager. Dette giver efter styrelsens mening ikke anledning til bemærkninger.

Anderledes forholder det sig med hensyn til ansøgninger om miljøgodkendelser, hvor statsforvaltningen lægger til grund, at kommunen positivt har besluttet at fremme ansøgninger (med placering af ansøgningerne i strakskøen) forud fra andre tilsvarende sager alene afhængig af, om der foreligger et forslag fra landmandens konsulent.

Som anført i advokatens redegørelse betyder lighedsgrundsætningen ikke, at alle sager skal behandles ens, men at ens sager skal behandles lige.

Når sager indenfor samme kategori således rykkes frem i sagspuklen alene afhængig af, om der foreligger et forslag til miljøgodkendelse, er statsforvaltningen enig med styrelsen i, at der hermed er tale om et brud på lighedsgrundsætningen. De øvrige ansøgninger af samme karakter vil således alt andet lige få en længere og måske uacceptabel sagsbehandlingstid.

Udgangspunktet for opkrævning af gebyrer er, at der ikke uden særskilt hjemmel kan kræves større eller mindre beløb til hel eller delvis dækning af det offentliges udgifter ved administration inden for det pågældende område. Der findes i mange love udtrykkelig hjemmel for gebyrer i forbindelse med tilladelser, bevillinger, autorisationer, godkendelser, mv. I modsat fald anses det i almindelighed for forudsat, at det offentlige selv dækker omkostningerne i forbindelse med forvaltningsafgørelser. Denne antagelse er nærliggende, idet borgerne er tvunget til at søge den pågældende forvaltningsmyndighed om tilladelse, og der vil derfor i givet fald være tale om betaling for opfyldelse af en lovmæssig pligt. Der henvises til Jens Garde m.fl.,Forvaltningsret, Almindelige emner, 2004, side 202 og til FOB 1987 side 51.

Brugerbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 463 af 21. maj 2007) indeholder hjemmel til at opkræve brugerbetaling som bidrag til dækning af myndighedens omkostninger, blandt andet i forbindelse med kommunens tilsyn og administration efter lov om miljøgodkendelse af husdyrbrug. Som det fremgår af bekendtgørelsen åbner den ikke mulighed for betaling af de fulde omkostninger til administration af det pågældende område.

Betaling af en særlig rådgiver er for en umiddelbar betragtning frivillig og for så vidt ganske sædvanlig i en række tilfælde, hvor private på kvalificeret vis søger at opnå en godkendelse eller tilladelse fra det offentlige.

Statsforvaltningen lægger imidlertid til grund, at prioriteringen af ansøgningssager i det foreliggende tilfælde reelt er kædet sammen med, eller betinget af betaling af en del af kommunens sædvanlige udgifter til administration og sagsforberedelse.

Der er derfor efter statsforvaltningens opfattelse tale om betaling for opfyldelse af en lovmæssig pligt ved administration af husdyrbrugloven.

Statsforvaltningen deler således Miljøstyrelsens opfattelse af, at indirekte betaling af en større del af kommunens udgifter end hjemlet i brugerbekendtgørelsen ikke er et sagligt kriterium for prioritering af sager i en sagspukkel.

Statsforvaltningen er derfor af den opfattelse, at kommunens oprindelige administration efter model 2 ikke var i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper.

**Ad 3.** Kommunen har i sin udtalelse af 9. oktober 2008 meddelt, at kommunen har præciseret internt som eksternt, at adgangen til at blive prioritet ikke er reserveret ansøgere, der kommer med et forslag til miljøgodkendelse men afhænger af en række omstændigheder, herunder om sagen kan behandles med et relativt begrænset tidsforbrug.

Miljøstyrelsen har som tidligere nævnt i sin seneste udtalelse af 6. marts 2009 på denne baggrund udtalt, at kommunens prioritering ikke længere kan betegnes som værende tvivlsom under nogle bestemte forvaltningsretlige forudsætninger. Miljøstyrelsen har dog efterlyst en nærmere beskrivelse af, hvori lettelsen for kommunens sagsbehandling består i sager, der behandles med et relativt begrænset tidsforbrug, fordi der foreligger et forslag til miljøgodkendelse.

Det fremgår af kommunens svar af 19. oktober 2009, at kommunen er enig med styrelsen i, at det forhold, at der er udarbejdet forslag til miljøgodkendelse ikke i sig selv kan resultere i, at den pågældende sag opprioriteres, og at dette er præciseret i et vedlagt notat.

Lettelsen for kommunen består i, at en betydelig del af den tunge sagsbehandling med at indsamle og beskrive data foretages af ansøger, og at kommunen derfor i tilfælde af et gennemarbejdet forslag vil have et tidsforbrug på under halvdelen af det sædvanlige. Dette gælder selv om kommunen - som en del af myndighedsansvaret - som anført af Miljøstyrelsen har pligt til at forholde sig kritisk til de modtagne oplysninger og vurderinger.

Med beskrivelsen af hvad et gennemarbejdet forslag til miljøgodkendelse betyder i lettelse og mindsket tidsforbrug for kommunens sagsbehandling, kan det ikke afvises, at de omhandlede ansøgninger kan rubriceres som sager, der kan afgøres med et relativt begrænset tidsforbrug og dermed høre til de prioriterede sager. Dette kan imidlertid også være tilfældet for sager uden forslag til godkendelse, hvis sagen er lettere at gå til end andre tilsvarende sager.

Omvendt kan en sag, hvor der foreligger et forslag til miljøgodkendelse "falde ud" af prioriteringen, hvis sagen f.eks. et kompleks.

Statsforvaltningen lægger til grund, at kommunens prioritering af ansøgninger med de præciseringer eller justeringer, der er sket i administrationsmodellen ikke afhænger af, om der foreligger et forslag til miljøgodkendelse, men er baseret på en række forskellige omstændigheder og hensyn, primært om sagen kan behandles med et relativt begrænset tidsforbrug.

Statsforvaltningen har i den forbindelse noteret sig, at det i prioriteringsnotatet er nævnt eksempler på en række sagstyper eller sager, der er lettere eller "mindre" og derfor kan prioriteres før andre, og at det i notatet er fremhævet at: "Kommunen garanterer ikke for, at ansøger samlet set sparer tid, selv om de har valgt at udarbejde et forslag til miljøgodkendelse".

Med dette udgangspunkt finder statsforvaltningen, at det ikke længere kan antages, at prioriteringen reelt afhænger af, om ansøgeren - via konsulenthonorar - indirekte betaler for en del af kommunens administrationsomkostninger.

Statsforvaltningen finder - under forudsætning af, at miljøstyrelsens anbefalinger iagttages - herefter ikke grundlag for at fastslå, at kommunens administrationsmodel kan anses for at være ulovlig.

**I øvrigt:**

Kopi af dette brev er sendt til Miljøstyrelsen til orientering.

Udtalelsen vil snarest blive offentliggjort på statsforvaltningens hjemmeside (www.statsforvaltning.dk).

Med venlig hilsen

Ingelise Jellesen
kontorchef

/Ole Dupont
fuldmægtig