

**2010 20-12****Sagsbehandlingstid i sag om miljøgodkendelse**

En landmand klagede over at en kommune endnu ikke havde truffet afgørelse om miljøgodkendelse af en udvidelse af kapaciteten på et biogasanlæg.

Ansøgningen om miljøgodkendelse blev indgivet i 2004, og kommunen overtog sagen den 1. januar 2007. Kommunen afgjorde at sagen ikke var VVM-pligtig, men denne afgørelse blev påklaget til Naturklagenævnet. Kommunen gik først i gang med den egentlige behandling af miljøgodkendelsessagen efter at kommunen var færdig med VVM-sagen, og stillede afgørelsen i sagen i bero indtil der var truffet en endelig afgørelse om hvorvidt udvidelsen var VVM-pligtig.

Ombudsmanden udtalte at det var beklageligt at kommunen ikke begyndte den egentlige sagsbehandling før i 2008. Desuden var det beklageligt at kommunen udskød behandlingen af sagen til kommunen havde truffet en afgørelse om VVM-pligten. Hvis sagerne var blevet behandlet sideløbende, ville den samlede sagsbehandlingstid for miljøgodkendelsessagen antagelig være blevet kortere.

Ombudsmanden kritiserede ikke at kommunen satte den endelige afgørelse af sagen i bero indtil Naturklagenævnet havde afklaret om udvidelsen var VVM-pligtig. Nævnet hjemviste sagen, og under hensyn hertil henstillede ombudsmanden at kommunen fremskyndede sagen om VVM mest muligt. (J.nr. 2009-4166-100).

16. september 2010

Forvaltningsret:
115.2**Miljøret:**
1.3**Ombudsmandens udtalelse**

"Selskabet klager på vegne af (A) over at Vordingborg Kommune endnu ikke har truffet afgørelse om miljøgodkendelse af en udvidelse af kapaciteten på (X) Biogasanlæg, og at kommunen har stillet sagen i bero indtil der er truffet en endelig afgørelse om hvorvidt udvidelsen er VVM-pligtig.

Da selskabet har oplyst at det ikke ønsker at drage Vordingborg Kommune til ansvar for Præstø Kommunes ageren, har jeg koncentreret min behandling af sagen til tiden fra den 1. januar 2007 hvor Vordingborg Kommune overtog sagen fra Præstø Kommune som følge af kommunalreformen.

Der er ikke i forvaltningsloven eller andre relevante love fastsat regler om myndighedernes sagsbehandlingstid. Spørgsmålet om hvornår en myndigheds sagsbehandlingstid overskrider det acceptable, kan derfor ikke besvares generelt.

Ved vurderingen af en myndigheds sagsbehandlingstid må man derfor ud over den samlede sagsbehandlingstid tage andre forhold i betragtning: Sagens karakter, omfanget af de undersøgelser myndigheden skal foretage, den sædvanlige sagsbehandlingstid og de løbende ekspeditioner i sagen.

1. Tiden indtil berostillelsen den 6. oktober 2009

Den ønskede udvidelse af biogasanlægget var omfattet af reglerne i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 om miljøgodkendelse og krævede desuden en VVM-screening.

I 2007 foretog kommunen sig ikke meget i den konkrete sag. Kommunen gjorde sig dog nogle overvejelser om lovgrundlaget og havde kontakt til forskellige miljømyndigheder om dette. Desuden blev der holdt møde med (A) i juli og antagelig også i september.

Kommunen forklarede i sit brev af 18. juni 2007 til advokaten for (B) Miljøgruppe at kommunesammenlægningen generelt havde forlænget alle sagsbehandlingstider da kommunen foruden nye sager også skulle behandle en del uafsluttede sager fra de nedlagte myndigheder. Vordingborg Kommune henviste i brevet også til at sagen var omfattende og kompliceret, og at lovgrundlaget skulle klarlægges.

Jeg har tidligere udtalt mig om kommunalreformens betydning for en kommunes behandlingstid i en sag om miljøgodkendelse. Jeg henviser til den sag som er offentliggjort i Folketingets Ombudsmands beretning for 2008, s. 488 ff*. I den sag skrev jeg bl.a. at der efter min opfattelse ikke var tvivl om at kommunalreformen havde medført meget store arbejdsopgaver for kommunerne både før og efter den 1. januar 2007. På den baggrund måtte der udvises forståelse for at kommunalreformen i en periode havde medført særlige problemer for kommunerne med at undgå stigende sagsbehandlingstid. Kommunen havde imidlertid ansvaret for at denne periode blev kort, og at sagsbehandlingen under alle omstændigheder var forsvarlig.

På den baggrund og uanset de andre forhold som kommunen har peget på, mener jeg det er beklageligt at kommunen ikke påbegyndte den egentlige sagsbehandling før i 2008. Jeg har i den forbindelse navnlig lagt vægt på at sagen havde verseret siden marts 2004, og at den allerede var blevet forbe-

redt af Præstø Kommune. Desuden havde Storstrøms Amt behandlet, men ikke færdiggjort VVM-sagen.

Fra januar 2008 og frem til den 12. december 2008 behandlede kommunen VVM-sagen. Kommunen besluttede at udvidelsen ikke var VVM-pligtig. Fra maj 2009 til den 6. oktober 2009 hvor sagen blev stillet i bero, behandlede kommunen miljøgodkendelsessagen. Disse tidsforløb kan isoleret set ikke give mig anledning til bemærkninger. Det skyldes at jeg ikke har den fornødne fagkundskab af teknisk og miljøfaglig karakter til at kunne vurdere hvilke sagsoplysningsskridt der er nødvendige for at sikre et tilstrækkeligt grundlag for at træffe afgørelse i en sag om miljøgodkendelse og VVM.

Selskabet mener at kommunen burde have behandlet miljøgodkendelsessagen sideløbende med VVM-sagen. Kommunen har i sin udtalelse til mig skrevet at den vil forsøge at afvikle sagsbehandlingen samtidig.

Skov- og Naturstyrelsen skrev den 5. juli 2007 til kommunen at VVM-screening skulle foretages før der kunne meddeles tilladelse eller godkendelse af anlægget efter anden lovgivning.

§ 10 i bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed (bekendtgørelse nr. 1640 af 13. december 2006) indeholder i 1. pkt. følgende:

'§ 10. I sager, der er omfattet af § 11 g i lov om planlægning (VVM-proceduren), udarbejder godkendelsesmyndigheden på baggrund af en ansøgning efter § 7 et forslag til godkendelse, der offentliggøres samtidig med forslag til kommuneplanretningslinjer i overensstemmelse med planloven.'

Bestemmelsen hindrer ikke at en sag om miljøgodkendelse og VVM-screening behandles samtidig. Bestemmelsen lægger tværtimod op til at forslag i begge sådanne sager offentliggøres samtidig. Noget andet er hvornår selve afgørelsen om miljøgodkendelse bør træffes.

Jeg antager at den samlede sagsbehandlingstid for miljøgodkendelsessagen ville være blevet kortere hvis de to sager var blevet behandlet sideløbende. Jeg mener derfor det er beklageligt at kommunen udskød behandlingen af miljøgodkendelsessagen til der var truffet en afgørelse i screeningsagen.

2. Berostillelsen

Afgørelsen om at udvidelsen ikke var VVM-pligtig, blev påklaget til Naturklagenævnet i februar 2009. Klagen blev ikke tillagt opsættende virkning. Nævnet oplyste i september 2009 kommunen om at hvis kommunen meddelte miljøgodkendelse, og nævnet efterfølgende afgjorde at udvidelsen var VVM-

pligtig, ville kommunens afgørelse være truffet uden det fornødne plangrundlag.

Når en myndighed stiller en sag i bero, adskiller det sig fra den situation hvor behandlingen af en sag trækker ud på grund af f.eks. nødvendige undersøgelser i sagen. At en sag sættes i bero, betyder at myndigheden beslutter ikke at behandle sagen i en vis periode. Er denne beslutning saglig, kan og vil det ofte betyde at en længere samlet sagsbehandlingstid må accepteres. Flere forhold kan være af betydning for en myndigheds adgang til at stille en sag i bero. Det gælder f.eks. sagens karakter, sagens afhængighed af andre sager, borgernes eventuelle retskrav på en ydelse eller lignende, regelbundne frister og myndighedens ressourcer.

Problemstillingen illustreres af den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 147. Den handlede om en statsadvokats beslutning om at udsætte behandlingen af en politiklagenævns sag indtil en straffesag mod klagerne var afgjort. Jeg mente ikke der var grundlag for at kritisere beslutningen. Jeg henviste til at ombudsmanden i tidlig ombudsmandspraksis havde udtalt at uanset det ønskelige i at sagernes afgørelse ikke blev forhalet, kunne ombudsmanden ikke udtale sig imod at myndighederne lod en afgørelse afvente afgørelsen i en anden for retten eller for andre myndigheder verserende sag af betydning for den sag som blev stillet i bero. Det var dog en forudsætning at afgørelsen i den anden sag kunne forventes truffet i nærmere fremtid. Hensynet til sagens parter betød også efter ombudsmandens opfattelse at statsadvokaten løbende måtte genoverveje sin beslutning om at stille sagen i bero hvis den anden sag trak væsentligt ud.

Jeg har også den 8. juni 2010 udtalt mig om samme spørgsmål i en sag om miljøgodkendelse af en udvidelse af en svineproduktion. Jeg vedlægger en anonymiseret kopi af udtalelsen.

Jeg mener ikke at jeg kan kritisere at Vordingborg Kommune satte sagen om miljøgodkendelse i bero indtil det var afklaret ved Naturklagenævnet om udvidelsen var VVM-pligtig.

Jeg har lagt vægt på at jeg mener at det var sagligt at Vordingborg Kommune tog hensyn til at kommunen ville have truffet afgørelse om miljøgodkendelse i sagen uden det fornødne plangrundlag, hvis nævnets afgørelse gik kommunen imod. Reglerne om VVM har til formål at forbedre beslutningsgrundlaget for en afgørelse, og som det også fremgår af den ovenfor citerede § 10, er der en tæt sammenhæng mellem de to typer af afgørelser. Jeg har desuden lagt vægt på at kommunen har accepteret en overskridelse af den tilladte mængde biomasse mens sagen har verseret.

Jeg har gjort kommunen bekendt med min opfattelse af sagen.

Nævnet hjemviste sagen den 6. maj 2010, og der er således nu gået yderligere 11 måneder siden berostillelsen. Under hensyn hertil har jeg henstillet til kommunen at den fremskynder sagen om VVM mest muligt. Jeg har bedt kommunen underrette mig om sagens videre forløb.

Kommunen har ikke fastsat mål for sagsbehandlingstiden i sager af denne art. Jeg er klar over at disse sager ofte er komplicerede, men jeg har henstillet at kommunen overvejer at fastsætte sådanne mål, jf. Indenrigsministeriets brev af 4. juni 1997 til samtlige kommunalbestyrelser.

Selskabet har anført at kommunen brugte meget tid på at besvare henvendelser fra (B) Miljøgruppe uden at tage stilling til om denne var klageberettiget. Det fremgår af sagen at Miljøklagenævnet i en sag om miljøgodkendelse af husdyrbruget besluttede at gruppen ikke var klageberettiget. Naturklagenævnet har imidlertid anset gruppen for klageberettiget i sagen om VVM. Da kommunen har udtalt at den skal have mere klarhed over hvem der er parter i en given sag så tidligt som muligt i sagen, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.”

Sagsfremstilling

A søgte i marts 2004 Præstø Kommune om miljøgodkendelse af en udvidelse af kapaciteten på X Biogasanlæg.

Sideløbende med kommunens behandling af sagen blev spørgsmålet om VVM behandlet af Storstrøms Amt der den 25. oktober 2005 traf afgørelse om at udvidelsen ikke var VVM-pligtig. Amtets afgørelse blev påklaget til Naturklagenævnet som den 7. juni 2006 hjemviste sagen.

Af et referat fra møde den 8. juni 2006 mellem A og kommunen fremgår det at kommunen ikke ville træffe afgørelse om miljøgodkendelse før der forelå en endelig afgørelse om VVM.

Amtet nåede ikke at træffe ny afgørelse om VVM inden amtet og Præstø Kommune blev nedlagt ved kommunalreformen. Vordingborg Kommune overtog derfor begge sager den 1. januar 2007.

Advokaten for B Miljøgruppe bad den 29. januar 2007 kommunen oplyse hvad der var sket i sagen om VVM efter hjemvisningen.

Kommunen svarede den 21. marts 2007 at kommunen endnu ikke havde påbegyndt behandlingen af sagen. Anlægget skulle desuden miljøgodkendes. Sagen ville indgå i en prioritering på lige fod med de øvrige sager som var overdraget fra de fire ”gamle” kommuner og amtet.

Det fremgår af et internt notat af 18.-20. april 2007 at kommunen drøftede forskellige juridiske spørgsmål vedrørende sagen med Miljøstyrelsen, Miljøklagenævnet og Skov- og Naturstyrelsen.

Den 15. maj 2007 skrev advokaten for B Miljøgruppe igen til kommunen og spurgte hvad der var sket i sagen.

Den 18. juni 2007 svarede kommunen at sagen om fornyet VVM-screening endnu ikke var påbegyndt, og at sagen om miljøgodkendelse heller ikke var færdig. Årsagen var at lovgivningen på området var ændret. Desuden var der uenighed mellem Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen om hvilken lov-hjemmel der skulle benyttes til miljøgodkendelsen. Kommunen ville bede styrelserne om en afklaring af dette spørgsmål. Kommunesammenlægningen havde generelt forlænget alle sagsbehandlingstider da kommunen foruden nye sager også skulle behandle en del uafsluttede sager fra de nedlagte myndigheder. Desuden var sagen omfattende og kompliceret, og kommunen ønskede derfor helt klare udmeldinger om lovgrundlaget.

Skov- og Naturstyrelsen skrev den 5. juli 2007 til kommunen om VVM-reglerne. Der skulle foretages en screening før der kunne meddeles tilladelse eller godkendelse af anlægget efter anden lovgivning. Hvis der skulle gennemføres en egentlig VVM-proces, skulle denne gennemføres inden der måtte meddeles godkendelse.

Det fremgår af et brev af 30. juli 2007 fra kommunen til A at der blev afholdt et møde den 18. juli 2007 om igangværende sager.

Den 4. september 2007 blev X Biogas ApS inviteret til møde med kommunen den 11. september 2007 om igangværende sager. Der er ikke i de akter jeg har modtaget, referat af dette møde.

Den 30. januar 2008 skrev kommunen til A at den var ved at påbegynde en ny screening. Da ansøgningen var fra 2004, og da A havde oplyst at der var planer om en omlægning af svineproduktionen, ønskede kommunen at vide om det indsendte ansøgningsmateriale stadig var aktuelt.

I de følgende måneder frem til den 12. december 2008 hvor kommunen traf afgørelse om at udvidelsen ikke var VVM-pligtig, foretog kommunen løbende en række sagsbehandlingsskridt angående screeningen, herunder en del korrespondance med A for at få sagen yderligere oplyst.

I februar 2009 blev afgørelsen påklaget til Naturklagenævnet som den 10. marts 2009 bad kommunen om oplysninger og bemærkninger til klagepunkterne. Kommunen svarede i brev af 13. maj 2009.

I perioden maj – juli 2009 arbejdede kommunen med miljøgodkendelsessagen, og kommunen sendte den 30. juli 2009 et udkast til miljøgodkendelse til A. Herefter blev sagen forelagt for kommunens miljøudvalg den 10. august 2009 og den 1. september 2009.

Den 24. september 2009 skrev kommunen et telefonnotat om en samtale med Naturklagenævnets sekretariat. Det fremgår heraf at nævnet ikke havde tillagt klagen over VVM-afgørelsen opsættende virkning, og at kommunen skulle være opmærksom på at nævnets afgørelse kunne gå kommunen imod. I så fald ville en miljøgodkendelse være truffet uden det fornødne plangrundlag.

Sagen blev igen forelagt for miljøudvalget den 6. oktober 2009 hvor det blev besluttet at udskyde beslutningen om miljøgodkendelse til der forelå en afgørelse fra Naturklagenævnet i VVM-sagen.

Den 6. november 2009 klagede et selskab på vegne af A til Statsforvaltningen Sjælland over at kommunen havde udsat afgørelsen. Statsforvaltningen afviste at behandle sagen den 21. december 2009.

Den 13. november 2009 klagede selskabet til mig over kommunens sagsbehandlingstid og over beslutningen om at udskyde afgørelsen om miljøgodkendelse på ubestemt tid. Selskabet ønskede ikke at drage Vordingborg Kommune til ansvar for Præstø Kommunes ageren, men det samlede, lange forløb måtte betyde at Vordingborg Kommune havde en særlig forpligtelse til at få afsluttet sagen. Desuden havde klagen over screeningsafgørelsen ikke opsættende virkning.

I brev af 12. februar 2010 bad jeg kommunen om en udtalelse og om lån af akterne.

Kommunen fremkom med en udtalelse i e-mail af 19. februar 2010. Kommunen skrev bl.a. at der gennem 2007 og 2008 havde været løbende kontakt med A om oplysninger til brug for VVM-screeningen og miljøgodkendelsen, ligesom der havde været sagsbehandling om affaldsprodukter til biogasanlægget. Kommunen havde ingen mål for sagsbehandlingstiden for miljøgodkendelser, og den mente ikke at det i den periode havde været muligt at fastlægge en realistisk tidsplan for sagens afslutning. Kommunen oplyste desuden tidsforbruget i timer.

Ved e-mail af 24. marts 2010 kommenterede selskabet kommunens udtalelse. Selskabet undrede sig over den korte redegørelse for tidsforbruget og mente det var uacceptabelt at kommunen ikke havde mål for sagsbehandlingstiden for miljøgodkendelser. Kommunen havde brugt meget tid på at besvare henvendelser fra B Miljøgruppe uden at tage stilling til om denne var klageberettiget. Selskabet skrev bl.a. desuden at en omfattende del af behandlingen af

miljøgodkendelsessagen kunne være foretaget sideløbende med screeningsprocessen.

Kommunen kom med supplerende bemærkninger i brev af 29. april 2010. Kommunen skrev bl.a. følgende:

"Først skal det siges, at vi ikke selv er tilfredse med et sagsforløb over 6 år, ligesom (A) heller ikke kan være tilfreds med det.

Vi har ikke faste mål for sagsbehandlingstiden i sager om miljøgodkendelse af listevirksomheder, som vi har på godkendelser efter husdyrloven. Det er dog normal praksis, at aftale et forløb for sagsbehandlingen når ansøgningen er fuldt oplyst og herunder oplyse et forventet godkendelsestidspunkt.

Mens sagsbehandlingen har stået på har vi accepteret tilførsel af op til 25 % biomasse udefra, hvilket er væsentligt mere end hvad den gældende miljøgodkendelse giver mulighed for. Udover selve lovliggørelsen af udvidelsen af biogasanlægget mener vi den eneste væsentlige begrænsning ved den manglende miljøgodkendelse har været, at en del af gyllen er blevet ført udenom biogasanlægget for at kunne overholde miljøgodkendelsens kapacitetsgrænse.

Forsinkelserne i 2007 har for en stor del bestået i klagesagsbehandling for VVM-afgørelserne og de komplikationer, der opstår ved samtidig behandling af flere delvist sammenhængende sager. Kommunesammenlægningen, den nye husdyrlov og indførelsen af standardvilkår har også vanskeliggjort processen.

Siden midten af 2008 har vi brugt godt og vel et år på VVM-screeningen og at gøre miljøgodkendelsen klar til politisk behandling.

Den politiske behandling af sagen

Vordingborg Kommune har valgt, at afvente klagesagsbehandlingen af VVM-screeningen inden miljøgodkendelsen meddeles.

(B) Miljøgruppe

(B) Miljøgruppe har tidligere klaget over afgørelser vedr. (A)'s husdyrbrug og biogasanlæg og klagemyndigheden har behandlet klagerne. Fornylig besluttede Miljøklagenævnet i en sag om miljøgodkendelse af husdyrbruget, at miljøgruppen ikke er klageberettiget.

Det tager vi til efterretning.

Afslutning

Vi ser frem til Ombudsmandens svar på klagen fra (A) og (selskabet), men vil her nævne vores egne erfaringer fra sagsforløbet. Vi skal have mere klarhed over hvem der er parter i en given sag så tidligt som muligt i sagen. Desuden må vi forsøge, at afvikle sagsbehandlingen med miljøgodkendelsen og VVM-screeningen samtidig og eventuelt træffe afgørelserne samtidig, så det bliver op til klageinstansen, at afgøre om en klage har opsættende virkning.”

Selskabet har ikke haft yderligere bemærkninger af betydning for sagen.

Naturklagenævnet ophævede den 6. maj 2010 kommunens afgørelse om VVM-spørgsmålet og hjemviste sagen.

NOTER: (*) FOB 2001, s. 147, og FOB 2008, s. 488.