

**2009 9-2****Naturklagenævnets identifikation af hvilken sag
henvendelser fra nævnet vedrører****Klagegebyr**

16. september 2009

Forvaltningsret
115.3
13.1

Et rådgivningsfirma klagede til ombudsmanden over at det ikke fremgik af en gebyropkrævning fra Naturklagenævnet hvilken sag opkrævningen vedrørte. Firmaet gjorde gældende at de problemer der havde været forbundet med at identificere den sag gebyropkrævningen vedrørte, var årsagen til at firmaet havde indbetalt klagegebyret for sent. Naturklagenævnet havde afvist klagen fordi klagegebyret var indbetalt for sent.

Ombudsmanden mente ikke at der var grundlag for at kritisere Naturklagenævnets generelle praksis for identifikation af de sager som en henvendelse til en klager vedrører. Ombudsmanden lagde vægt på at Naturklagenævnet allerede var opmærksom på at der kan være tilfælde hvor en adressat – typisk hvor der er tale om en partsrepræsentant – kan have vanskeligt ved at identificere den sag henvendelsen fra nævnet vedrører. Nævnet påfører derfor gebyropkrævningerne yderligere sagsidentifikation som f.eks. journalnummer eller matrikelnummer når klagen med en vis tydelighed indeholder sådanne oplysninger.

Ombudsmanden mente desuden ikke at der i den konkrete sag var tilstrækkeligt grundlag for at kritisere at Naturklagenævnet ikke havde påført gebyropkrævningen til firmaet yderligere sagsidentifikation.

(J. nr. 2008-1870-109)

Sagen drejer sig om et rådgivningsfirma (A) der ikke betalte et klagegebyr til Naturklagenævnet rettidigt fordi rådgivningsfirmaet ikke kunne identificere den sag som gebyropkrævningen fra nævnet vedrørte.

Ombudsmandens udtalelse**”Sagens retlige grundlag**

For at en klage over en afgørelse der er truffet efter naturbeskyttelsesloven, kan behandles af Naturklagenævnet, skal der betales et gebyr på 500 kr. Det

følger af § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004 om gebyr for indbringelse af klager for Naturklagenævnet. Ifølge § 2, stk. 2, i gebyrbekendtgørelsen fastsætter nævnet – hvis nævnet ikke har modtaget gebyret sammen med klagen – en frist for betaling af gebyret. Hvis gebyret ikke indbetales inden fristen er udløbet, afvises klagen.

Domstolene har flere gange taget stilling til sager hvor Naturklagenævnet har afvist at behandle klager som følge af at klagegebyret er indbetalt for sent. Jeg henviser til Højesterets dom af 24. januar 2007 som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2007, s. 1093, og en byretsdom af 27. juni 2008 som er gengivet i Miljøretlige Afgørelser og Domme 2008, s. 942. Domstolene afviste i begge sager at Naturklagenævnet var forpligtet til at behandle en klage hvor klagegebyret var indbetalt for sent. Afgørelserne viser at der skal foreligge særlige omstændigheder for at myndighederne skal fravige udgangspunktet om at en klage afvises hvis klagegebyret indbetales efter fristen. I byretsdommen begrundede retten resultatet med at gebyret var indbetalt to dage for sent, og at klagerne havde været repræsenteret af en advokat der kendte betalingsfristen og var ansvarlig for forsinkelsen.

De fremførte synspunkter

I denne sag er det ubestridt at (A) har indbetalt gebyret efter betalingsfristens udløb. Det har derfor betydning om der i sagen foreligger sådanne særlige omstændigheder at Naturklagenævnet burde have behandlet klagen, selv om gebyret blev indbetalt efter udløbet af betalingsfristen.

(A) har i den forbindelse gjort gældende at Naturklagenævnet burde have specificeret hvilken sag gebyropkrævningen vedrørte, ved at påføre opkrævningen enten klagerens navn, journalnummer eller lignende. (A) mener ikke det er tilstrækkeligt at Naturklagenævnet påfører opkrævningerne nævnets eget journalnummer. (A) har også anført at Naturklagenævnet i andre sager har anført klagerens journalnummer.

Naturklagenævnet har oplyst at der aldrig tidligere i de år gebyrordningen har været i kraft, har været konstateret problemer for klagerne med at identificere sagerne. Nævnet har i den forbindelse oplyst at det er sjældent at en klager har flere klager under behandling hos nævnet på samme tidspunkt, og at tvivlsspørgsmål om hvilken sag en konkret gebyropkrævning vedrører, i disse sjældne tilfælde vil kunne løses ved at ringe til nævnets sekretariat der omgående vil kunne identificere sagen nærmere. Naturklagenævnet har anført at det har været væsentligt for nævnet at fastlægge en procedure for gebyropkrævningen der på den ene side er så enkel og effektiv at sagsgangen forsinkes mindst muligt, men som på den anden side indebærer at klageren klart og tydeligt oplyses om følgen af manglende eller for sen indbetaling. Da det der-

for er væsentligt at opkrævningen kan sendes hurtigt og straks efter at en sag er blevet journaliseret – hvilket vil sige før sagen har været forelagt en sagsbehandler – henviser nævnet altid i opkrævningens overskrift til Naturklagenævnets eget journalnummer. Naturklagenævnet har også oplyst at nævnet påfører opkrævningen yderligere identifikation i de tilfælde hvor der i klagen umiddelbart og entydigt er angivet en sagsidentifikation. Det drejer sig f.eks. om klager der er indgivet af advokater og påført advokatens journalnummer, eller hvor et matrikelnummer er anført i klagens overskrift. Endelig har Naturklagenævnet anført at der i den konkrete klage fra (A) ikke var anført noget journalnummer, hvilket var tilfældet i den anden sag som (A) har henvist til.

Mine overvejelser

Der findes ikke i forvaltningsloven eller andre relevante love regler for hvordan en myndighed som henvender sig skriftligt til en borger, skal identificere den sag som myndighedens henvendelse vedrører.

Der gælder dog i forvaltningsretten et krav om at myndigheder udtrykker sig klart og præcist. Det har været fremme i nogle sager jeg tidligere har behandlet. Jeg henviser til en sag der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 693 ff*, hvor jeg bl.a. udtalte at afgørelser hvorved borgere pålægges pligter, skal formuleres med den fornødne klarhed og præcision. Jeg henviser også til en anden sag der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 574 ff*, hvor jeg kritiserede at en kommunes brev til en ansat var formuleret på en måde så det var egnet til at skabe tvivl om hendes retsstilling. Begge sager vedrørte indholdet af den afgørelse som myndigheden havde truffet. Der stilles dog også visse krav til de oplysninger om ydre omstændigheder som en afgørelse skal indeholde. Det kræves således at en forvaltningsafgørelse skal være forsynet med udstedermyndighedens betegnelse, adresse og telefonnummer. Desuden skal den udstedende myndigheds persons navn angives med tilhørende underskrift. Jeg henviser til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 518.

I tråd hermed er det min opfattelse at det må anses for bedst stemmende med god forvaltningsskik at en myndighed som skriver til en borger, i henvendelsen identificerer den sag som henvendelsen vedrører, hvis der er risiko for at der kan opstå tvivl om hvad henvendelsen vedrører. Dette gælder ikke alene for forvaltningsafgørelser, men også for andre henvendelser fra en myndighed som har retlig betydning for den pågældende borger.

I langt de fleste tilfælde vil en borger umiddelbart uden problemer kunne fastslå hvilken sag en henvendelse fra en myndighed vedrører. Det vil f.eks. ofte være tilfældet når myndighedens henvendelse skyldes at borgeren tidligere

har henvendt sig til myndigheden, sådan at myndighedens henvendelse må betragtes som et svar på borgerens henvendelse. I disse tilfælde vil borgeren næppe være i tvivl om hvilken sag myndighedens henvendelse vedrører. Da det desuden – ifølge Naturklagenævnet – er sjældent at en klager har indbragt flere klager for nævnet på samme tid, vil det ikke forekomme ret ofte at private borgere vil være i tvivl om hvilken sag en henvendelse fra en myndighed vedrører.

Problemet vil derfor navnlig kunne opstå i de tilfælde hvor en privat person eller organisation repræsenterer andre borgere eller virksomheder på professionel basis. Typiske eksempler herpå er advokater, revisorer, fagforeninger, erhvervsorganisationer og retshjælpsorganisationer. Problemet kan dog også tænkes at opstå i forhold til organisationer der ikke repræsenterer private borgere eller virksomheder, men som alligevel har meget kontakt med myndighederne, f.eks. visse miljøorganisationer. I disse tilfælde bør myndigheden i sine breve eller e-mails tydeligt angive det journalnummer eller anden form for sagsidentifikation som personen eller organisationen anvender, hvis myndigheden har kendskab hertil. Myndighedens eget journalnummer vil formentligt sjældent kunne anvendes til at identificere sagen, men myndighedens journalnummer bør dog oplyses af andre grunde. Det er heller ikke tilstrækkeligt til at opfylde kravet om at myndighederne skal udtrykke sig klart og præcist, at borgeren eller organisationen kan ringe hvis der er noget vedkommende er i tvivl om.

Spørgsmålet er herefter hvor langt myndighedens pligt rækker i de tilfælde hvor den skal skrive til en person eller organisation af den ovennævnte slags, men ikke har kendskab til et journalnummer eller anden form for sagsidentifikation som adressaten anvender. Ved denne vurdering er der hensyn at tage både til adressaten og til myndigheden. På den ene side taler hensynet til adressaten for at myndigheden i disse tilfælde giver så tydelige oplysninger om den sag som henvendelsen drejer sig om, at adressaten let kan identificere sagen. Det har navnlig betydning i de tilfælde hvor private risikerer at udsættes for retstab, eller hvor væsentlige offentlige interesser risikerer at blive tilsidesat som følge af at der ikke i tide bliver reageret på myndighedens henvendelse fordi sagen ikke er tilstrækkeligt identificeret i henvendelsen. På den anden side må der også tages hensyn til at myndigheden skal have mulighed for at indrette sine sagsgange enkelt, sikkert og effektivt. Det gælder ikke mindst i de tilfælde hvor en myndighed skal behandle et stort antal sager hvor der er kontakt til private borgere eller organisationer. Der er særlig grund til at lægge vægt på sådanne hensyn i sager hvor hovedspørgsmålet i sagen ikke kan behandles før et andet spørgsmål – som f.eks. betaling af klagegebyr eller spørgsmål om klageberettigelse – er afklaret, og hvor dette spørgsmål af hensyn til den samlede sagsbehandlingstid bør afklares hurtigt. Disse hensyn taler derfor for at der ikke stilles krav om sagsidentifikation som forsinker

sagsbehandlingen eller væsentligt forøger de ressourcer som myndigheden skal anvende på denne del af sagsbehandlingen.

Naturklagenævnets praksis og afgørelse

På denne baggrund mener jeg ikke der er grundlag for at kritisere Naturklagenævnets generelle praksis for identifikation af de sager som en henvendelse til en klager vedrører. Jeg har i den forbindelse også lagt vægt på Naturklagenævnets oplysninger om at der aldrig tidligere har været konstateret problemer for klagerne med at identificere sagerne, ligesom jeg heller ikke tidligere er blevet gjort bekendt med sådanne problemer. Jeg mener dog at det er vigtigt at Naturklagenævnet – selv om langt de fleste klager ikke vil være i tvivl om hvilken sag gebyropkrævningen vedrører – er opmærksom på at oplysning alene om nævnets eget journalnummer formentlig sjældent er tilstrækkeligt til at adressaten med sikkerhed kan identificere den sag som henvendelsen vedrører. Jeg har derfor også lagt vægt på Naturklagenævnets oplysninger om at nævnet påfører gebyropkrævningerne yderligere sagsidentifikation når klagen med en vis tydelighed indeholder sådanne oplysninger. Jeg har forstået dette sådan at Naturklagenævnet er opmærksom på at der kan være tilfælde hvor adressaten – typisk hvor der er tale om en partsrepræsentant – kan have vanskeligt ved at identificere den sag henvendelsen fra nævnet vedrører, og at nævnet derfor i disse tilfælde i fornødent omfang må indsætte andre oplysninger som utvetydigt kan identificere den pågældende sag.

Det er herefter samtidig min opfattelse at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at kritisere at Naturklagenævnet i den foreliggende sag ikke påførte gebyropkrævningen til (A) yderligere sagsidentifikation. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på nævnets oplysninger om at nævnet påfører gebyropkrævningerne oplysninger om f.eks. klagerens journalnummer eller matrikelnummer når klagen umiddelbart og entydigt indeholder sådanne oplysninger. (A)'s klage indeholdt ikke sådanne oplysninger. Jeg mener derfor heller ikke at jeg kan kritisere at Naturklagenævnet afviste at behandle (A)'s klage som følge af at klagegebyret var indbetalt for sent.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

Sagsfremstilling

I et brev af 10. marts 2008 klagede A på vegne af (...) til Naturklagenævnet over at Hedensted Kommune den 6. februar 2008 havde givet dispensation til Vejdirektoratet til udvidelse af motortrafikvejen Riis-Ølholm til motorvej efter naturbeskyttelseslovens § 65, jf. § 3. A sendte klagen til Hedensted Kommune

der videresendte klagen til Naturklagenævnet den 1. april 2008 med kommunens bemærkninger.

Naturklagenævnet sendte herefter den 23. april 2008 en gebyropkrævning på 500 kr. til A. Der fremgår bl.a. følgende af opkrævningen:

"Vedr. Journal nr. NKN-(...)

Naturklagenævnet har modtaget Deres klage. De bedes indbetale et klagegebyr på 500 kr. til Naturklagenævnet inden for 14 dage, jf. betalingsdatoen på indbetalingskortet.

Vær opmærksom på frister ved brug af Netbank m.v.

Det fremgår af bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004 om gebyr for indbringelse af klager for Naturklagenævnet, at der ved indgivelse af klage til Naturklagenævnet skal indbetales 500 kr. til nævnet inden for en fastsat frist.

Indbetales gebyret ikke inden udløbet af den fastsatte frist, vil klagen ikke blive behandlet."

Ifølge gebyropkrævningen var betalingsdatoen den 7. maj 2008. I et brev af 9. maj 2008 skrev Naturklagenævnet til A at nævnet ikke ville behandle klagen da nævnet ikke havde modtaget klagegebyret på 500 kr. inden den betalingsdato der var fastsat i opkrævningen.

A bad i en fax af 13. maj 2008 Naturklagenævnet om at behandle klagen. Der fremgår bl.a. følgende af faxen:

"Under henvisning til Deres skrivelse af den 9. maj d.å. skal jeg herved meddele, at ovennævnte indbetaling af klagegebyr er forsøgt gennemgået pr. 7. maj d.å. via homebanking, men desværre er betalingen ikke gået igennem, hvilket vi først finder ud af d.d. (pga. pinsen)

Betalingen er gennemført nu, hvorfor jeg skal anmode Dem om at behandle klagerne."

Naturklagenævnet fastholdt i et brev af 19. maj 2008 at det ikke ville behandle klagen. Nævnet skrev:

"Med henvisning til Deres fax af 13. maj 2008 vedr. afvisning af klage, kan jeg se, at Naturklagenævnet den 23. april 2008 har sendt en opkrævning på klagegebyr kr. 500.

I dette brev var fristen for indbetaling af klagegebyr fastsat til den 7. maj 2008, og det var i brevet oplyst, at klagen ikke ville blive behandlet, såfremt gebyret ikke blev indbetalt inden fristens udløb.

Af hensyn til en ensartet og konsekvent administration af gebyret, kan der ikke ses bort fra den fastsatte betalingsfrist og jeg må desværre meddele Dem, at Naturklagenævnet fastholder afvisning af klagen.

Det for sent indbetalte klagegebyr vil blive returneret.”

A bad i et brev af 30. maj 2008 på ny Naturklagenævnet om at behandle klagen. A skrev:

”I ovennævnte sag er vi desværre kommet til at betale klagegebyret på kr. 500,00 kr. for sent.

Årsagen er, at da faktura på opkrævning af klagegebyret kom til (A) – kunne de i vores sekretariat ikke identificere hvor sagen skulle hen. Dette skyldes

- at vi i huset sidder 185 medarbejdere
- at vi er opdelt i flere afdelinger som alle arbejder med klager til naturklagenævnet
- at den medarbejder som har sagen – (...) ikke var på kontoret da vores sekretariat begyndte at lede efter rette modtager
- at vi i afdelingen lige havde fået og betalt et påklagegebyr til Naturklagenævnet – så vi manglede ikke noget – troede vi.

Det er undertegnede opfattelse, at det ville være i overensstemmelse med god forvaltningsskik, hvis Naturklagenævnet havde påført hvem der var klageren – navn, journalnummer eller lignende, og ikke bare påført Naturklagenavnets eget journalnummer.

Undertegnede skal derfor anmode om, at klagegebyret opfattes som værende betalt rettidigt og sagen derfor optages til realitetsbehandling.”

Naturklagenævnet svarede den 3. juni 2008 ved at henvise til nævnets brev af 19. maj 2008 hvor nævnet sidst havde fastholdt afvisningen af klagen.

Den 9. juni 2008 klagede A til mig over Naturklagenavnets afvisning af klagen. A har i klagen til mig gjort gældende at det er korrekt at gebyret blev betalt for sent, men at det skyldtes at A ikke kunne identificere den sag opkrævningen vedrørte, da Naturklagenævnet kun havde anført sit eget journalnummer. A har anført at det er i strid med de forvaltningsretlige principper for god sagsbehandling ikke at anføre andet end nævnets eget journalnummer, og at

nævnet burde have lagt vægt på det ved vurderingen af om klagen fra A var rettidig.

Den 13. juni 2008 bad jeg Naturklagenævnet om en udtalelse i sagen. Nævnet svarede i et brev af 26. august 2008 hvoraf bl.a. følgende fremgår:

”Bestemmelserne om opkrævning af klagegebyr for indbringelse af klager for Naturklagenævnet er fastsat i bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004. Retsfølgen af, at et opkrævet klagegebyr ikke indbetales inden udløbet af den fastsatte frist, er fastlagt i bekendtgørelsens § 2, stk. 2, idet det heri er fastsat, at dersom gebyret ikke indbetales inden udløbet af fristen, afvises klagen.

I forbindelse med de mere end 2000 klagesager, som Naturklagenævnet hvert år modtager, er der fastlagt en procedure for opkrævning af klagegebyret, der på den ene side er så enkel og effektiv, at sagsgangen forsinkes mindst muligt, men som på den anden side indebærer, at klageren klart og tydeligt oplyses om, at følgen af manglende eller for sent indbetalt klagegebyr er, at klagen afvises, idet forfaldsfristen i den forbindelse meget tydeligt fremgår af opkrævningen.

Til det af klager anførte om sagens identificering bemærkes, at i de – sjældne – tilfælde, hvor en klager har indbragt flere klager hertil på samme tidspunkt, vil et tvivlsspørgsmål om, hvilken sag, en konkret gebyropkrævning vedrører, kunne løses ved en enkelt telefonopringning til sekretariatet, der gennem det oplyste journalnummer omgående vil kunne identificere sagen nærmere.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at Naturklagenævnet aldrig tidligere i de år, gebyrordningen har været i kraft, har konstateret problemer for klagerne med at identificere sagen. En eventuel ændring af Naturklagenævnets procedurer med henblik på supplerende identifikation af klagen vil kræve en – om end beskedent – yderligere ressourceindsats, som nævnet umiddelbart ikke finder, står mål med resultatet.”

På baggrund af Naturklagenævnets udtalelse kom A med sine bemærkninger i et brev af 10. september 2008. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

”Af bekendtgørelse nr. 950 af 16. september 2004 fremgår det, at retsfølgen af en for sen indbetaling af et klagegebyr er afvisning. En sådan afvisning er en bebyrdende forvaltningsakt.

Hvis en borger ikke gøres bekendt med en forvaltningsakt, vil det efter almindelige forvaltningsretlige principper normalt medføre, at forvaltningssakten er ugyldig. Dette gælder i særdeleshed, når vi som her har at gø-

re med en bebyrdende forvaltningsakt. En bebyrdende forvaltningsakt, som tillige har en kort tidsfrist.

At (A) ikke kunne identificere sagen fra Naturklagenævnet, er at opfatte som manglende bekendtgørelse af en bebyrdende forvaltningsakt.

I tilfælde med så kort en tidsfrist som det her er tilfældet, må der tillige stilles skærpede krav til den myndighed, som forestår administrationen.

Naturklagenævnet burde derfor klart og tydeligt med opkrævningen have angivet, hvilken sag det drejede sig om.

Som det fremgår af vedlagte bilag fra Naturklagenævnet, så påfører Naturklagenævnet selv i nogle sager journalnummeret – '(...)'.

Naturklagenævnet kunne i den pågældende sag have anført, at sagen vedrørte '(...)'.

Af hensyn til en ensartet behandling af de, som klager til Naturklagenævnet, må det som minimum gælde, at ensartede sager behandles ens. Dette gælder i særdeleshed, når det som anført af Naturklagenævnet kun vil kræve en beskeden indsats fra nævnets side.

Havde vi vidst, det var 'vores' sag – og havde manglet den, så havde vi selvfølgelig ringet. Men vi vidste ikke, det var vores, og det er netop derfor, at der skal udvises omhyggelighed ved afgivelsen af bebyrdende forvaltningsakter.

Undertegnede vil derfor fastholde, at sagen ikke burde have været afvist af Naturklagenævnet grundet for sen indbetaling.”

På baggrund af A's bemærkninger kom Naturklagenævnet i et brev af 4. november 2008 bl.a. med følgende supplerende bemærkninger til klagen:

”Som anført i Naturklagenævnets brev af 26. august 2008 har det været væsentligt for Naturklagenævnets sekretariat at fastlægge en procedure for opkrævningen af klagegebyret, der på den ene side er så enkel og effektiv, at sagsgangen forsinkes mindst muligt, men som på den anden side indebærer, at klageren klart og tydeligt oplyses om, at følgen af manglende eller for sent indbetalt klagegebyr er, at klagen afvises, idet forfaldsfristen i den forbindelse meget tydeligt fremgår af opkrævningen.

Det er derfor væsentligt, at udsendelsen af gebyropkrævningen kan ske hurtigt og straks efter sagens journalisering, d.v.s. før sagen har været

forelagt en sagsbehandler. Derfor har man valgt altid i overskriften på gebyropkrævningen at henvise til Naturklagenævnets journalnummer.

På denne måde vil et eventuelt tvivlsspørgsmål hos en klager om sagens identificering kunne løses ved en enkelt telefonopringning til sekretariatet, der gennem det oplyste journalnummer omgående vil kunne identificere sagen nærmere. Som anført i brevet af 26. august 2008 har Naturklagenævnet aldrig tidligere i de år, gebyrordningen har været i kraft, kunnet konstatere problemer for klagerne med at identificere sagen.

Kun i de tilfælde, hvor der umiddelbart og entydigt er angivet en sagsidentifikation i klagen, vil denne – udover Naturklagenævnets journalnummer – blive påført gebyropkrævningen. Det kan være tilfældet, når klager indgives af advokater med angivelse af dennes journalnummer, eller hvor et matrikelnummer er anført i klagens overskrift.

I den sag, som klagen til Ombudsmanden vedrører, var der ikke i klagen noget steds anført noget journalnummer for (A), mens klagen i den anden sag, som (A) har henvist til, indeholdt et brev fra (A) med (A)'s journalnummer, hvorfor dette journalnummer supplerende blev påført klageopkrævningen.”

A anførte i et brev af 17. november 2008 at det ville have været lige så entydigt hvis Naturklagenævnet i den konkrete sag havde henvist til at gebyropkrævningen vedrørte ”(...)”.

NOTER: (*) FOB 1999, s. 693, og FOB 2001, s. 574.