

Notat



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Miljø- og
Planlægningsudvalg

Organisation & Jura
J.nr. MST-001-06030
Ref. morim

**Afgivelse af indlæg i præjudiciel sag C-260/11, om fortolkning af Artikel 9, stk. 4 i
Århuskonventionen som gennemført ved Artikel 10 a i VVM-direktivet samt Artikel 15a i
IPPC-direktivet**

1. Baggrund

Supreme Court (Storbritannien) har forelagt EU-Domstolen fem præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Artikel 9, stk. 4, i Århuskonventionen (UNECE-Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet) som er gennemført ved artikel 10a i Rådets direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM-direktivet) og artikel 15a i Rådets direktiv 96/61/EØF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC-direktivet).

Spørgsmålene omhandler forståelsen af konventionens Artikel 9, stk. 4, om, at omkostninger ved at indgive klager til klagenævn og føre sager ved domstolene ikke må være uoverkommeligt dyre.

2. Sagens centrale juridiske problemstilling

Århuskonventionen indeholder regler, som er gennemført ved VVM-direktivet og IPPC-direktivet, hvorefter der skal være adgang til ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af direktivernes bestemmelser om offentlig deltagelse. Disse procedurer skal efter konventionen og direktiverne være fair, rimelige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre.

Supreme Court har stillet fem spørgsmål vedrørende forståelsen af "ikke uoverkommeligt dyr" i relation til at pålægge sagsomkostninger til den tabende part i en miljøsag ved domstolene.

Det første spørgsmål drejer sig om, hvorledes en national ret skal gribe spørgsmålet an om at pålægge sagsomkostninger til den tabende part i lyset af kravet i konventionen og direktiverne om, at domstolsproceduren ikke må være uoverkommeligt dyr.

Det andet spørgsmål vedrører, hvorvidt vurderingen af om en retssags omkostninger er uoverkommeligt dyre skal afgøres på et objektivt eller subjektivt grundlag eller via en kombination af disse. Ved et objektivt grundlag menes, om en gennemsnitsperson ville være i stand til at betale sagsomkostningerne i en given sag. Ved et subjektivt grundlag menes, om parten i den konkrete sag er i stand til at betale sagsomkostningerne.

Det tredje spørgsmål vedrører, hvorvidt retssagens omkostninger er uoverkommelige dyre eller ej alene skal afgøres efter medlemsstaternes nationale ret, under forudsætning af at direktivernes opstillede mål nås.

Det fjerde spørgsmål vedrører, om det er relevant, at sagsøgeren faktisk ikke blev afholdt fra at anlægge sagen og det femte spørgsmål vedrører, om reglerne skal anvendes anderledes i anden eller senere instanser end i førsteinstansen.

Hverken i konventionen eller i direktiverne findes der en klar definition af ”ikke uoverkommeligt dyr” eller oplysninger, der svarer på spørgsmålene fra Supreme Court. Der findes sager for EU-domstolen og Overholdelseskomiteen (en særlig klagekomite under Århuskonventionen, som bl.a. modtager klager fra offentligheden), som fortolker ”ikke uoverkommeligt dyr” og som berører de rejste spørgsmål. Der findes dog ingen sager, som klart tager stilling til de af Supreme Court rejste spørgsmål.

3. Den danske interesse i sagen

Sagen anses for væsentlig, fordi den berører forståelsen af et centralt begreb i Århuskonventionen og i VVM- og IPPC-direktiverne om, at klagesager og retssager, der er omfattet af konventionen og direktiverne, ikke må være uoverkommeligt dyre.

VVM- og IPPC-direktivernes regler om adgang til klage- og domstolsprøvelse er gennemført i dansk ret ved at give adgang til administrativ klage ved Natur- og Miljøklagenævnet eller Energi-klagenævnet for de afgørelser, der er omfattet af direktiverne. På Transportministeriets område er der alene adgang til domstolsprøvelse.

Ved gennemførelsen af bestemmelsen om, at sagsomkostningerne ikke må være uoverkommeligt dyre, har det været lagt til grund, at direktiverne overlader en høj grad af valgfrihed til medlemsstaterne med hensyn til, hvorledes det tilsigtede resultat opnås samt, at der må anlægges en konkret helhedsvurdering af klage- og domstolssystemet, når det vurderes, om omkostninger ved at klage eller føre retssager er uoverkommeligt dyre.

Det er endvidere lagt til grund, at adgangen til klage og domstolsprøvelse, herunder at det ikke må være uoverkommeligt dyrt, kun gælder adgangen til at klage i første instans og ikke ved en senere appel af sagen til en overordnet instans eller til domstolene.

Ved fastlæggelse af det konkrete omkostningsniveau for klage i det administrative system anvendes et objektivi grundlag. Det er således lagt til grund, at omkostningerne ikke må være så store, at det for en gennemsnitsborger forhindrer adgangen til at klage. Det er lagt til grund, at spørgsmålet om hvorvidt en klageadgang er ”uoverkommeligt dyr” må vurderes i forhold til det generelle omkostningsniveau i samfundet.

For klage til Natur- og Miljøklagenævnet betaler privatpersoner i dag et gebyr på 500 kr. Hvis klager indgives af andre, herunder af virksomheder, organisationer eller offentlige myndigheder, er gebyret 3.000 kr. Gebyret tilbagebetales, bl.a. hvis klager får helt eller delvist medhold i klagenævnet. Dette følger af Lov nr. 1608 af 22. december 2010 om ændring af lov om Natur- og Miljøklage-

nævnet og lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love (Differentieret klagegebyr).

Der er desuden VVM-regler på Klima- og Energiministeriets område, hvor der er klageadgang til Energiklagenævnet. Der opkræves p.t. ikke gebyrer for klage til Energiklagenævnet i disse sager, idet gældende hjemler i lovgivningen til at fastsætte regler om gebyr for klage til Energiklagenævnet ikke er udnyttet.

For så vidt angår sager, der føres ved de danske domstole, træffer retten afgørelse om sagsomkostninger efter reglerne i retsplejelovens kapitel 30. Efter reglerne i dette kapitel skal den tabende part som udgangspunkt erstatte modparten de udgifter, retssagen har påført modparten, medmindre parterne har aftalt andet. Retten kan dog bl.a. bestemme, at den tabende part ikke eller kun delvis skal erstatte modparten de påførte udgifter, hvis særlige grunde taler for det. Ifølge forarbejderne til retsplejelovens kapitel 30 kan særlige grunde bl.a. foreligge, hvis sagen er af principiel karakter eller har videregående betydning, og hvis den vindende part f.eks. er en offentlig myndighed. Hvis den vindende part f.eks. er en offentlig myndighed, og sagen har været tvivlsom og tillige af principiel karakter, er det efter forarbejderne særligt nærliggende at overveje helt eller delvis at fritage den tabende part for at betale sagsomkostninger. Der er endvidere adgang til under visse nærmere betingelser at få fri proces til at føre en retssag, jf. reglerne i retsplejelovens kapitel 31.

EU - Domstolens svar kan få betydning for reglerne i retsplejelovens kapitel 30 om sagsomkostninger, hvis Domstolen eksempelvis finder, at spørgsmålet om, hvorvidt (appel-)retssagens omkostninger er eller ikke er ”uoverkommeligt dyre”, skal afgøres på grundlag af et objektivi eller et subjektivt kriterium eller på et grundlag, der udgør en kombination af disse to.

Selvom den britiske sag vedrører sagsomkostninger for domstolene og derfor direkte vedrører danske domstoles behandling af miljøsager, vurderes EU-domstolens svar også at kunne få betydning for klagesager, som behandles af Natur- og Miljøklagenævnet, fordi der bl.a. spørges til, om retssagens omkostninger skal afgøres på et objektivi eller subjektivt grundlag eller en kombination af begge dele. Tilsvarende vil gælde for klagesager, som behandles af Energiklagenævnet, hvis de gældende lovhjemler til at fastsætte regler om gebyr for klage til Energiklagenævnet senere måtte blive udnyttet. Sagen kan endvidere få betydning for de klagesager der går videre til domstolene såfremt EU-domstolen finder, at bestemmelsen også finder anvendelse på senere appelinstanter.

EU-domstolens svar på spørgsmålene kan således i høj grad påvirke den hidtidige implementering af reglerne i Danmark. EU-domstolens svar kan ligeledes påvirke reglerne vedrørende andre afgørelser omfattet af Århuskonventionen.

Regeringen har derfor besluttet at afgive indlæg i sagen og argumentere for, at der i reglerne i høj grad er overladt medlemsstaten et spillerum til at opnå det i direktivet foreskrevne resultat, at klageadgange ikke må være ”uoverkommeligt dyre”, samt at reglerne kun gælder for klager i første instans.