

Miljøministeriets problemer med Århus-konventionen

• en kommentar til afgørelse fra Compliance Committee af 23/4 2012

Af professor, dr. Peter Pagh, Københavns Universitet

Århus-konventionens Compliance Committee, der behandler klager over staternes manglende opfyldelse af konventionen, har den 23/4 2012 meddelt, at komiteen finder, at det i Danmark indførte forhøjede klagegebyr på 3.000 kr. for miljøorganisationer er i modstrid med Århus-konventionen. Artiklen sammenholder afgørelsen og andre domme om Århus-konventionen med det lovforslag om ændrede klagegeregler, som miljøministeren har fremsat i Folketinget og rejser spørgsmål ved, om Folketinget har fået de relevante oplysninger, og hvad ministeren mener.

I forbindelse med vedtagelse af lov om Natur- og Miljøklagenævnet i 2010 vedtog Folketinget en forhøjelse af klagegebyret. Mens det tidligere havde været gratis at klage til Miljøklagenævnet og kostet 500 kr. at klage til Naturklagenævnet, blev der i den nye lovs § 18 indført to nye satser for alle klager. Private borgere har siden skulle betale 500 kr. for at klage, mens virksomheder og organisationer skal betale et klagegebyr på 3.000 kr.¹ Det forhøjede gebyr var begrundet med et ønske om at begrænse antallet af klager. Således indeholder motiverne følgende henvisning til den daværende regeringens gebyrpolitik:

“Der kan opstå situationer, hvor det er hensigtsmæssigt at indføre eller forhøje klagegebyrer ved offentlige ankeinstanser [...] for at begrænse antallet af åbenlyst grundløse klager (‘kværu-lantklager’). Sådanne gebyrer har ikke til formål at afspejle omkostningerne ved at behandle sagerne, men derimod at koncentrere ressourcerne om ‘reelle’ klager.”²

Motiverne til Natur- og Miljøklagenævnsløven indeholder kun få bemærkninger om, hvorvidt denne gebyr-politik er forenelig med Århus-konventionen. Det oplyses kort i bemærkningerne til lovforslaget, at der efter Århus-konventio-

nens art. 9(2) og 9(4) som gennemført i VVM-direktivet og IPPC-direktivet er krav om,

“at der skal være adgang til at indbringe afgørelser efter de to direktiver til prøvelse ved en domstol eller ved et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ, og at disse procedurer skal være fair, rimelige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre. [...] Det foreslåede Natur- og Miljøklagenævn lever på linje med de to nuværende nævn op til kravene i konventionen og direktiverne, idet bemærkes, at gebyrerne for klage til nævnet vil blive fastsat, således at direktivernes krav om, at procedurerne ikke må være uoverkommeligt dyre, overholdes.”

Miljøministeriets oplysning i motiverne kan sammenholdes med, at det af de svar, der kom ind under Folketingets behandling fremgår, at f.eks. det Økologiske Råd skulle have betalt 100.000 kr. i klagegebyr for de klager, som rådet indgav i 2010 af visse aktiviteter, hvorefter kommunalbestyrelsen for bestemte geografiske områder kan vedtage forskrifter

1. DOF's klage til Compliance Committee

Kort efter loven var vedtaget indbragte Dansk Ornitologisk Forening (DOF) de forhøjede klagegebyrer for Compliance Committee under Århus-konventionen med påstand om, at gebyret på 3.000 kr. var en overtrædelse af forbuddet mod uoverkommelige dyre sagsomkostninger i konventionens artikel 9(4). Endvidere anførte DOF, at forhøjelsen af gebyrer var i modstrid med konventionens artikel 9(5), der kræver, at staterne fjerner barrierer, som begrænser klage- og søgsmålsadgang. Miljøministeriet afviste, at art. 9(4) og 9(5) var krænket og anførte i et senere svar fra slutningen af november 2011, at Miljøministeren vil fremsætte lovforslag om at nedsætte gebyret til 500 kr.³

Uanset oplysningen om ministeren agtede at fremsende et lovforslag, fandt Compliance Committee (CC) i beslutningen fra 23/4 2012, at der måtte tages stilling til sagen på det foreliggende grund og gav DOF medhold i, at et klagegebyr på 3.000 kr. for klager fra miljøorganisationer er en krænkelse af konventionens artikel 9(4), men fandt ikke anledning til at vurdere, om artikel 9(5) er krænkelse. I begrundelsen lægger CC vægt på, at klagegebyret til Natur- og Miljøklagenævnet var begrundet med et ønske om at begrænse klagerne, at der ved klager til sammenlignelige klageorganer i Danmark enten ikke er gebyr eller et væsentligt lavere gebyr, at miljøorganisationer i betydelig grad havde fået medhold i de hidtidige klagesager, og at det forventes, at det forhøjede klagegebyr begrænser disse klager.

2. Miljøministeriets håndtering af klagesagen

Efter min opfattelse forekommer CC's udlægning af Århus-konventionen velfunderet,⁴ mens miljøministeriets optræden i sagen giver anledning til ikke-ubetydelig undren. Miljøministeriet fastholder selv i det seneste svar af 16/3 2012, at selvom den danske regering "totally agrees that the fee [klagegebyret] should be reduced [...] Denmark feel obliged briefly to point out that from a purely legal point of view Denmark do not agree with the consideration of the [Compliance] Committee".

Eller på jævnt dansk: Miljøministeriet er uenig i, at der foreligger en retlig forpligtelse til at reducere klagegebyret. Selv om gebyret nu forventes nedsat, mener miljøministeriet ikke, at konventionen retligt forhindrer en senere forhøjelse. Formuleringen efterlader det indtryk, at miljøministeriet ikke finder sig retligt bundet af CC's retlige vurderinger, hvilket svarer til ministeriets tilkendegivelse i en tidligere klagesag om manglende mulighed for at påtale en kommunes overtrædelse af fuglebeskyttelsesdirektivet.⁵ Da CC ikke er et judicielt organ, kan denne retsopfattelse umiddelbart fremstå som velbegrunderet.

Når der alligevel er grund til undren skyldes det flere forhold. For det første forelægges CC's vurderinger det årlige partsmøde, og hidtil har dette ført til, at CC's vurderinger er blevet til-

trådt af det efterfølgende partsmøde, hvilket f.eks. også gælder CC's vurdering af spanske og britiske regler om sagsomkostninger var i modstrid med Århus-konventionens artikel 9(4).⁶ Når CC's vurdering er tiltrådt af partsmødet må dette tages som udtryk for, at vurderingen er udtryk for gældende folkeret, så medmindre miljøministeriet agter at gøre indsigelse på det kommende partsmøde under Århus-konventionen, forekommer ministeriets svar til CC ubegribelig.

For det andet må det undre, at CC's vurderinger ikke ses oplyst til Folketinget, da den almindelige forståelse af folkeretlige forpligtelser i dansk ret er, at det har formodningen i mod sig, at Folketinget vil bryde folkeretlige forpligtelser. Formodningsreglens praktiske anvendelse forudsætter derfor, at miljøministeriet loyalt oplyser Folketinget om CC's vurderinger. Dette ses så vidt ikke at være tilfældet. Det seneste lovforslag om at nedsætte klagegebyr for organisationer og virksomheder til 3.000 kr., der er fremsat den 29/3 2012, indeholder således ingen oplysninger om, at der verserer en klagesag eller om indholdet i CC's udkast til afgørelse af 10/2 2012. Mht. Århus-konventionens forbud mod uoverkommeligt dyre sagsomkostninger anføres alene:

"I henhold til Århus-konventionens artikel 9, stk. 4, må det ikke være "uoverkommeligt dyrt" at klage. Det vurderes, at et klagegebyr på 500 kr. (pristalsreguleret) fortsat vil være beskedent og vil kunne gennemføres inden for rammerne af konventionen samt være i overensstemmelse med retssikkerhedshensyn."⁷

Udsagnet er ubestrideligt sandt, men det er uforståeligt, at Folketinget skal forholdes oplysning om, at det hidtidige gebyr ifølge CC er i modstrid med Århus-konventionens art. 9(4), og at CC dermed har underkendt miljøministeriets fortolkning. Det kan endvidere ikke fuldstændigt udelukkes, at der efterfølgende kan opstå en sag, hvor det gøres gældende, at klage er blevet afskåret pga. et for stort gebyr i modstrid med Århus-konventionens art. 9(4), og at sagen derfor skal genoptages. I så fald vil det være væsentligt at vide, om Folketinget har ment, at Danmark må rette ind efter CC, hvorfor en bedre

oplysning af sagen over for Folketinget også kan være af betydning for fremtidig praksis.

3. Lovforslag om reform af klagesystemet

Ændringen af klagegebyr er kun en mindre del af det lovforslag om en reform af klagesystemet, Miljøministeren fremsatte i slutningen af marts med henblik på at effektivisere klagesystemet. Uden at gå ind på lovforslagets øvrige indhold⁸ må det konstateres, at lovforslagets mangelfulde oplysninger om Århus-konventionen og dens retsvirkninger ikke begrænser sig til klagegebyr. Lovforslaget er således støvsuget for informationer om, at EU-Domstolen i sag C-115/09 *Trianel Kohlekraftwerk* fastslog, at miljøorganisationers adgang til fuld prøvelse af afgørelser efter Århus-konventionens art. 9(2) har direkte effekt.⁹ Oplysningen er vigtig, da Århus-konventionens art. 9(2) omfatter godkendelse af virksomheder, der ikke er omfattet af VVM-direktivet eller IPPC-direktivet eller de modsvarende danske regler, hvor Århus-konventionens art. 6 og art. 9(2) derfor må finde direkte anvendelse som følge af EU-Domstolens fortolkning af EU's folkeretlige pligter.

Når det gælder borgere og miljøorganisationers ret til adækvate retsmidler i tilfælde af overtrædelser af miljølovgivningen efter Århus-konventionens art. 9(3), er oplysningerne i lovforslaget ikke alene mangelfulde, men må efter min opfattelse betegnes som vildledende. I lovforslaget anføres således:

“Århus-konventionen indeholder [...] i artikel 9, stk. 3, et krav om *adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private persons og offentlige myndigheders handlinger og udladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet*. Denne bestemmelse er ikke gennemført i et EU-direktiv og dens rækkevidde er ikke klar. (min fremhævelse).”

Hertil må anføres, at EU-Domstolen på baggrund af en præjudiciel forelæggelse fra en slovakisk domstol i sag C-240/09 *Lesoochránárske Zoskupenie* netop fortolkede rækkevidden af Århus-konventionens art. 9(3). EU-Domstolen fastslog, at art. 9(3) er en del af EU-retten, og at

reglen også omfatter medlemsstaternes manglende gennemførelse af EU's miljødirektiver. Derimod afviste dommen, at art. 9(3) har direkte effekt, men fastslog dog samtidigt, at medlemsstaternes myndigheder og domstole inden for deres kompetence på baggrund af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet har pligt til at fortolke de nationale regler om søgsmålsadgang i overensstemmelse med konventionens art. 9(3). Kun hvis det ikke er muligt at indfortolke en klage- og søgsmålsadgang til, at individuelt berørte borgere og miljøorganisationer kan håndhæve miljøreglerne, kan klagenævn og danske domstole se bort fra art. 9(3).¹⁰ Disse væsentlige konsekvenser af art. 9(3) fremgår ikke af lovforslagets bemærkninger, der tværtimod giver indtryk af, at der slet ikke er taget stilling til Århus-konventionens art. 9(3). Det er ligeledes påfaldende, at miljøministeriet i bemærkningerne til lovforslaget forbigår, at CC i den tidligere danske sag fra 2008 fandt, at de danske regler opfyldte kravene i art. 9(3) ud fra den forudsætning, at NGO'ere kunne have håndhævet den overtrædelse af fuglebeskyttelsesdirektivet, der var baggrund for sagen.

Tavsheden om disse forhold kan udlægges på to måder. Den ene er, at den i art. 9(3) krævede adgang til håndhævelse kan indfortolkes i de gældende regler. Den anden er, at de danske regler ikke lever op til CC's forståelse af art. 9(3). Uanset hvilken af disse muligheder miljøministeriet har lagt til grund, er der tale om så væsentlige forhold, at ministeriets opfattelse burde fremgå af bemærkningerne. Det er derfor nærliggende at opfatte de væsentlige udeladelser i bemærkningerne til lovforslaget som udtryk for, at miljøministeriet har et noget anstrengt forhold til Århus-konventionen.

Om miljøministeriet også deler denne opfattelse med ministeren er uklart. Det kan konstateres, at et lovudkast om ændrede klage regler, som miljøministeriet sendte i høring den 7/2 2012, blev trukket tilbage af ministeren efter få dage. Tilbagekaldelsen skete, efter der var rejst kritik af, at ministeriet vil begrænse Natur- og Miljøklagenævnets kompetence i klager over vandplaner med tilbagevirkende kraft. Mere konkret gik forslaget ud på, at Natur- og Miljøklagenævnet blev afskåret fra at tage stilling til retsvirkningerne af, at vandplaner og Natura 2000-pla-

ner led af tilblivelsesmangler, så det i stedet blev overladt til miljøministeren at afgøre retsvirkningen af, at ministerens egne afgørelser måtte blive fundet ugyldige. Det er tænkeligt, at den slags ordninger vil blive mødt med sympati i Hviderusland og enkelte andre kontraherende stater under Århus-konventionen, hvor man har erfaring med at skåne domstolens for at tage stilling til retsvirkninger af retlige mangler ved myndigheders afgørelser. Men det forekommer omvendt lige så oplagt, at dette ikke er foreneligt med Århus-konventionen – og i øvrigt også kan komme på kant med kravene til retfærdig rettergang i den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, der stiller visse mindstekrav til borgernes krav på håndhævelse af overtrædelser af miljølovgivningen,¹¹ hvilket næppe er foreneligt med, at det er den "dømte" der afgør retsvirkningen af sin egen overtrædelse. Miljøministerens tilbagekaldelse af lovudkastet var derfor fornuftig. Men da tilbagekaldelsen var ledsaget af intetsigende bemærkninger om dialog, er det uklart, om ministeren har forstået sagens alvor, eller om ministeren blot har ladet sig vejlede af de samme rådgivere, som formåede at gøre det seneste miljøministerrådsmøde i EU til en cykeludflugt i Horsens.

Noter

1) For klager over fredningsafgørelser, ekspropriationsafgørelser afslag på aktindsigt efter miljøoplysningsloven

og over påbud om beskyttelse af Natura 2000-områder efter naturbeskyttelseslovens §§ 19e og 19f skal der dog ikke betales gebyr, jf. Natur- og Miljøklagenævnens lovens § 18, stk. 2-6.

- 2) FT 2009/2010, lovforslag L 103 – fra bemærkningerne til lovforslaget. Under Folketingets behandling blev forslaget ændret fra en bemyndigelse til at fastsætte gebyrer, til at gebyret direkte er fastsat i loven. Udvalgsbetænkningen indeholder ingen nærmere uddybning, men det fremgår af udvalgsbetænkningen, at den daværende opposition var imod de høje klagegebyrer for miljøorganisationer.
- 3) Indlæg fra klagesagen kan ses på: <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/57TableDK.html>.
- 4) Jeg har tidligere rejst tvivl ved det forhøjede klagegebyrs overensstemmelse med CC's tidligere praksis vedrørende forbuddet mod uoverkommeligt dyre sagsomkostninger – se Pagh: UFR 2011B.11.
- 5) Se CC's afgørelse af 29/4 2008 (CC2008.ECE/MP.PP/2008/5/Add.4) trykt i MAD 2008.552. Se hertil Pagh: TFM 2008, 280.
- 6) For en gennemgang af det 4. COP-møde, se Veit Koester: MAD 2011.783.
- 7) Se FT 2011/12, lovforslag L 147.
- 8) Lovforslaget er baseret på de konkrete forslag fra det ekspertudvalg som i maj 2011 aflagde rapport. Se herom Pagh: TFM 2011, 148.
- 9) Den direkte effekt af Århus-konventionens art. 9(2) er siden fastslået af EU-Domstolens store afdeling i de forenede sager C-128-131/09 og 134-135/09, *Boxus m.fl.* samt senest i sag C-182/10 *Solvay m.fl.*
- 10) Om dommen i C-240/09, se Pagh: TFM 2011, 97.
- 11) Se f.eks. Grimkovskaya mod Ukraine – trykt i MAD 2011.1416 EMD.