

NOTAT



Miljø- og
Fødevareministeriet
Departementet

Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens præjudicielle sag C-826/18, Stichting Varkens in Nood e.a.

1. Indledning

En nederlandsk domstol har forelagt EU-Domstolen seks præjudicielle spørgsmål, der vedrører fortolkningen af Århuskonventionens bestemmelser om klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. Konventionen er tiltrådt af EU og medlemsstaterne. Særligt det første og andet spørgsmål er relevant i forhold til dansk ret.

Det første spørgsmål vedrører, om Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, er til hinder for at en medlemsstat afskærer offentligheden (forstået som *enhver*) fra klage og domstolsprøvelse i forbindelse med en sag på miljøområdet, hvis klager ikke er at betragte som "*den berørte offentlighed*".

Med det andet spørgsmål ønsker den nederlandske domstol svar på, om Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, skal fortolkes således, at offentligheden (*enhver*) skal have adgang til klage og domstolsprøvelse, såfremt de pågældendes rettigheder efter Århuskonventionens artikel 6 om offentlighedens ret til *deltagelse* i afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter på miljøområdet er blevet krænket, eksempelvis idet myndighederne fejlagtigt bl.a. kun bekendtgjorde forhold vedr. byggeaktivitet, men ikke aktivitet vedr. miljøet, og klager af den grund ikke har deltaget i processen.

2. Sagens faktiske omstændigheder og juridiske problemstillinger

En privat person (LB) har anlagt sag ved en nederlandsk domstol, fordi hun vil anfægte en miljøgodkendelse til opførelse af en svinestald. LB mener, at hun har en ret til at få sin klage behandlet, fordi hendes processuelle rettigheder til at deltage og fremsætte bemærkninger til udkastet til miljøgodkendelse i henhold til Århuskonventionens artikel 6 er blevet krænket, idet myndigheden har begået processuelle fejl bl.a. ved ikke at bekendtgøre udkastet til afgørelsen på korrekt vis.

Den nederlandske domstol bemærker i forelæggelseskendelsen, at LB's sagsanlæg bør afvises efter nederlandsk lovgivning, idet hun ikke kan kvalificeres som en del af den *berørte* offentlighed, jf. artikel 9, stk. 2. LB bor langt fra det sted, hvor stalden skal opføres, og hun er hverken udsat for stedlige eller miljømæssige gener som følge af svinestaldens opførelse. Retten er dog i tvivl om, hvorvidt dette resultat er i overensstemmelse med VVM-direktivet¹, IE-direktivet² og i særdeleshed Århus-konventionen.

Rettens tvivl går på, hvorvidt der i en situation, hvor en borger har været afskåret fra *offentlig deltagelse* i henhold til artikel 6, grundet processuelle fejl fra myndighedernes side, alligevel skal have

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner

adgang til klage og domstolsprøvelse i henhold til artikel 9, stk. 2, uagtet at anvendelsesområdet for denne bestemmelse alene er den *berørte* offentlighed. Den forelæggende ret peger på Århuskonventionens tilstræbte mål om at sikre offentlighedens - og ikke kun den berørte offentligheds - ret til deltagelse i beslutningsprocesser.

3. Regeringens interesse i sagen

Regeringen afgiver indlæg i sagen, da EU-Domstolens besvarelse af de forelagte spørgsmål kan have betydning for den danske ordning for adgangen til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. Det er således efter dansk ret almindeligvis et krav, at en enkeltperson, der ønsker adgang til klage eller domstolsprøvelse af en miljøafgørelse skal have *retlig interesse* i sagens udfald, hvorfor offentligheden generelt er afskåret fra klageadgang eller domstolsprøvelse.

Regeringen vil argumentere for, at der i Århuskonventionen sondres mellem på den ene side rettigheder for *offentligheden* og på den anden side rettigheder for den *berørte* offentlighed, og at Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, ikke stiller krav om, at konventionsparterne indfører en regel om, at *offentligheden* forstået som alle og enhver, skal have ret til at indbringe sager for klageorganer eller domstole (*actio popularis* ordning).

I den forbindelse lægges der vægt på, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, bestemmer, at medlemmer af den *berørte* offentlighed, herunder nationalt anerkendte miljøorganisationer, skal have adgang til klage og domstolsprøvelse for at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af en afgørelse, handling eller undladelse omfattet af artikel 6. Dermed er der i medfør af artikel 9, stk. 2 klart taget stilling til, at det er den *berørte* offentlighed, og ikke offentligheden, der har adgang til klage og domstolsprøvelse. Dette er et minimumskrav, og det er op til konventionsparterne at beslutte, om de i national ret vil udvide klageadgangen til andre end den *berørte* offentlighed, herunder miljøorganisationer, men konventionen stiller ikke krav herom.

Der skal derfor argumenteres for, at det første spørgsmål besvares med, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, ikke er til hinder for at *offentligheden* (enhver) afskæres fra klage og domstolsprøvelse af en afgørelse vedrørende en konkret aktivitet, idet klageadgang og domstolsprøvelse alene tildeles den *berørte* offentlighed.

I forhold til det andet spørgsmål bør der argumenteres for, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, ikke tager stilling til, i hvilket omfang de medlemmer af *offentligheden*, som ikke er en del af den *berørte* offentlighed, skal have adgang til klage eller domstolsprøvelse, hvis deres rettigheder efter konventionens artikel 6 til deltagelse i afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter, er blevet krænket. Som følge heraf, er det efter regeringens opfattelse op til de enkelte konventionsparter at fastlægge dette i national ret.

Det er regeringens opfattelse, at forholdet falder ind under Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, som har et bredere anvendelsesområde end artikel 9, stk. 2, idet artikel 9, stk. 3, ikke er begrænset til den *berørte* offentlighed, men gælder for medlemmer af *offentligheden*. Efter denne bestemmelse sikrer hver konventionspart, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle *kriterier i national ret*, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.

Artikel 9, stk. 3, henviser således udtrykkeligt til, at adgangen til klage og domstolsprøvelse for medlemmer af *offentligheden* kan være underlagt krav i konventionsparternes nationale ret. En anvendelse af denne bestemmelse, vil derfor ligeledes medføre, at den bredere *offentligheds* adgang til klage og domstolsprøvelse følger af de nationale regler og ikke direkte af Århuskonventionen.

Sondringen mellem begreberne ”den berørte offentlighed” og ”offentligheden” er indarbejdet i VVM- og IE-direktivets høringsregler og klagebestemmelser, og direktiverne er gennemført i en række danske love, herunder miljøvurderingsloven, miljøbeskyttelsesloven og husdyrbrugsloven.

Det fremgår af disse regler, at *alle*, som har en interesse i miljøgodkendelsessager, har ret til at deltage i beslutningsprocessen ved at fremkomme med bemærkninger i forbindelse med de offentlige høringer. For at få adgang til at klage over den endelige miljøgodkendelse og domstolsprøvelse heraf skal enkeltpersoner – i modsætning til foreninger og organisationer på miljøområdet – derimod kunne dokumentere en *retlig interesse* i sagens udfald.

I Danmark vil en borger, der ikke har retlig interesse i en sags udfald, men som gerne vil klage over, at *offentlighedens* ret til deltagelse i afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter er blevet krænket, kunne indbringe spørgsmålet for det kommunale tilsyn i Ankestyrelsen, hvis sagen vedrører en kommunes eller regions mulige fejl i forbindelse med sagsbehandlingen. For så vidt angår statslige myndigheder er der mulighed for at indbringe underordnede myndigheders afgørelser for en overordnet myndighed og eventuelt efterfølgende klage til Folketingets Ombudsmand.