

Notat



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Miljøudvalg.

Organisation & Jura
J.nr. 001-07419
Ref. Morim

Dansk intervention i sag C-530/11, Kommissionen mod Storbritannien og Nordirland, vedrørende mangelfuld gennemførelse og anvendelse af artikel 9, stk. 4 i Aarhuskonventionen som gennemført ved artikel 11 i VVM-direktivet samt artikel 15 a i IPPC-direktivet

1. Baggrund

Efter Aarhuskonventionens (UNECE-Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet) artikel 9, stk. 4, må omkostninger ved at indgive miljømæssige klager til klagenævn og føre miljømæssige sager ved domstolene ikke være uoverkommeligt dyre.

Kommissionen har i sag C-530/11 stævnet Storbritannien og Nordirland for mangelfuld implementering og anvendelse af forbuddet mod uoverkommeligt dyre omkostninger i artikel 9, stk. 4, i Aarhuskonventionen som gennemført i EU-retten ved artikel 11 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM-direktivet) og artikel 15 a i Rådets direktiv 96/61/EØF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC-direktivet).

Kommissionen vurderer, at omkostningerne ved at føre retssager (retsafgifter, advokatomkostninger og sikkerhedsstillelse m.v.) ved de britiske domstole er i strid med direktiverne. Kommissionen finder endvidere, at forbuddet skal fremgå direkte af retsregler, og at retspraksis således ikke udgør en tilstrækkelig implementering.

Sagens centrale juridiske problemstillinger har et vist sammenfald med en verserende præjudiciel sag ved EU-Domstolen, C-260/11, Edwards, hvor den danske regering har afgivet et skriftligt indlæg.

2. Sagens centrale juridiske problemstilling

Aarhuskonventionen indeholder regler, som er gennemført i 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.

Der findes ikke i reglerne nogen definition af ”ikke uoverkommeligt dyr”.

Sagens centrale problemstillinger er:

- Om vurderingen om, hvorvidt klageprocedurerne er uoverkommeligt dyre, skal afgøres på et objektivi t eller subjektivt grundlag (ved et objektivi t grundlag menes, om en gennemsnitsperson ville være i stand til at betale omkostningerne ved at føre en sag. Ved et subjektivt grundlag menes, om parten i den konkrete sag er i stand til at betale omkostningerne), herunder om betydningen af muligheden for retshjælp.
- Om omkostningerne skal være forudsigelige fra starten.
- Om kravet kun gælder i 1. klageinstans eller om det gælder for de samlede udgifter, herunder ved anke.
- Om og i givet fald hvordan, reglen om, at omkostninger ved at indgive klager til klagenævn og føre sager ved domstolene ikke må være uoverkommeligt dyre, skal fremgå af nationale regler.

3. Den danske interesse i sagen

Sagen anses for væsentlig, fordi den berører forståelsen af et centralt begreb i Aarhuskonventionen 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 på Miljøministeriets område og Energiklagenævnet på Klima-, Energi- og Bygningsministeriets område. På Transportministeriets område er der alene adgang til domstolsprøvelse.

Ved den danske gennemførelse af bestemmelserne om, at klageprocedurerne 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 klageinstans eller til domstolene.

Ved fastlæggelse af det konkrete omkostningsniveau for klage i det administrative system anvendes et objektivi t 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 er gebyret i dag fastsat til 500 kr., der pristalsreguleres. Gebyret tilbagebetales, bl.a. hvis klager får helt eller delvist medhold i klagenævnet. Der er endvidere hjemmel til at opkræve gebyrer for klage til Energiklagenævnet. Hjemmelen er ikke udnyttet pt.

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.

Selvom sagen vedrører omkostninger for domstolene, vurderes EU-Domstolens dom også at kunne få betydning for klagesager, som behandles af Natur- og Miljøklagenævnet og Energiklagenævnet, idet sagen som nævnt ovenfor vedrører den generelle fortolkning af Aarhuskonventionens samt VVM-direktivets og IPPC-direktivets regler om klageprocedurer, herunder om vurderingen om, hvorvidt klageprocedurerne er uoverkommeligt dyre, skal afgøres på et objektivt eller subjektivt grundlag, og om disse regler finder anvendelse på én eller samtlige instanser.

EU-Domstolens dom i sagen kan således i høj grad påvirke den hidtidige implementering af reglerne i Danmark. EU-Domstolens dom kan ligeledes påvirke reglerne vedrørende andre afgørelser omfattet af Aarhuskonventionen.

Regeringen har derfor besluttet at afgive interventionsindlæg i sagen, hvori der bl.a. argumenteres 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", herunder at reglerne kun gælder for klager i første instans.